

**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA**  
**SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**CONDICIONANTES POLÍTICOS DEL PROCESO  
DE REFORMA ELECTORAL EN COSTA RICA  
(2002-2009)**

**Tesis sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Doctorado en Gobierno y  
Política Pública para optar por el grado y título de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas**

**JOSÉ ANDRÉS DÍAZ GONZÁLEZ**

**Ciudad Universitaria Rodrigo Facio**

**2019**



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA

SEP Sistema de  
Estudios de Posgrado

**Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.**

Yo, José Andrés Díaz González, con cédula de identidad 205810605, en mi condición de autor del TFG titulado Condicionantes Políticos del Proceso de Reforma Electoral en Costa Rica (2002-2009)

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. SI ☒ NO \* ☐

\*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: \_\_\_\_\_ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

**INFORMACIÓN DEL ESTUDIANTE:**

Nombre Completo: José Andrés Díaz González

Número de Carné: A11178 Número de cédula: 205810605

Correo Electrónico: joseadiaz.cr@gmail.com

Fecha: 20 de marzo, 2020 Número de teléfono: 83023152

Nombre del Director (a) de Tesis o Tutor (a): Dr. Hugo Picado León

  
FIRMA ESTUDIANTE

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.

## ***Dedicatoria***

*Para Mónica, Oliva y Abigail;  
por todo lo que me han dado*

## *Agradecimiento*

Aunque la tesis es un trabajo individual no implica que sea una labor que se realiza solo; una gran cantidad de personas están presentes durante todo el trayecto y, de diferentes formas, con su compañía y colaboración permiten sacar adelante esta tarea. Así, en primer lugar, quisiera agradecer al Dr. Hugo Picado León, director de mi tesis, y a mis asesores, Dr. Rotsay Rosales Valladares y Dr. Luis Diego Brenes Villalobos; por su valiosa colaboración, apoyo y guía durante este proceso.

Asimismo, quisiera agradecer a mis profesores y profesoras del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas, por compartir su conocimiento y experiencia, con lo cual enriquecieron mi formación profesional y personal. Especialmente quiero agradecer al Dr. Carlos Murillo Zamora, por la ayuda y guía durante mis estudios doctorales.


También tengo un profundo agradecimiento con mis compañeras y compañeros en el doctorado, quienes enriquecieron este espacio de estudio y, al mismo tiempo, lo hicieron un lugar ameno. No puedo dejar de dar mi agradecimiento particular a Orlando Vega Quesada e Iván Acuña Chaverri, quienes fueron valiosos compañeros y amigos en las vicisitudes de los estudios doctorales.

De igual manera quiero agradecer a Sindy Mora Solano, Luis Diego Soto Kiewit y Laura Solís Bastos, cuyo apoyo me brindó un importante incentivo para salir adelante durante mis estudios doctorales.

Mi agradecimiento también para la Universidad de Costa Rica y la Escuela de Ciencias Políticas, quienes me otorgaron una Beca SEP-CONARE, la cual me permitió realizar el doctorado.


Finalmente, mi mayor agradecimiento es para Mónica Arias Roblero, quien me brindó su amor, apoyo, paciencia y fuerza, los cuales fueron la base para poder cumplir con éxito este proceso.

“Esta tesis fue aceptada por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado Posgrado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar por el grado y título de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas.”




---

Dr. Carlos Murillo Zamora  
**Representante del Decano  
Sistema de Estudios de Posgrado**



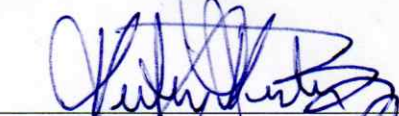
---

Dr. Hugo Picado León  
**Director de Tesis**



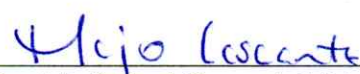
---

Dr. Luis Diego Brenes Villalobos  
**Asesor**



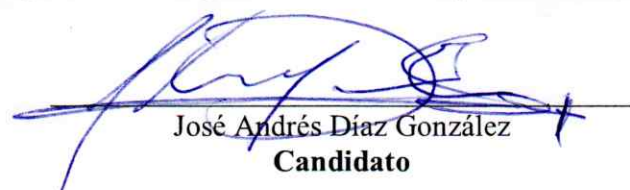
---

Dr. Rotsay Rosales Valladares  
**Asesor**



---

Dra. María José Cascante Matamoros  
**Directora  
Programa de Posgrado en Gobierno y Políticas Públicas**



---

José Andrés Díaz González  
**Candidato**

# Contenido

Portada.....	ii
Dedicatoria .....	ii
Agradecimiento .....	iii
Hoja de aprobación .....	iv
Contenido .....	v
Resumen.....	viii
Lista de Abreviaturas .....	ix
INTRODUCCIÓN .....	1
I.1. Justificación .....	2
I.2. Estado del arte.....	4
I.2.1 Contexto político-electoral.....	5
I.2.2 Gestión parlamentaria y toma de decisiones.....	8
I.2.3 Reformas electorales .....	14
I.3. Planteamiento del problema de investigación.....	22
I.3.1 Hipótesis .....	29
I.3.2 Preguntas de investigación.....	29
I.4 Objetivos de investigación .....	30
I.5 Enfoque teórico.....	30
I.5.1. Neoinstitucionalismo Histórico y Path Dependence.....	34
I.5.2 Teoría de la Elección Racional .....	38
I.5.3 Teoría de Jugadores con Veto.....	48
I.6.Estrategia metodológica.....	54
I.6.1 Análisis Documental.....	58
I.6.2 Análisis de Coyuntura.....	58
I.6.3 Análisis de Contenido .....	63
I.6.4 Análisis Comparativo Cualitativo.....	63
Capítulo I Condicionantes de la trayectoria de las reformas electorales en costa rica, 1953-2002...	66
1.1 Coyunturas exógenas: los procesos político-electorales, 1953-1998.....	69
1.1.1 1953-1974: Unas no tan pacíficas elecciones.....	70
1.1.2 1978-1998: Elecciones pacíficas, pero conflictivas .....	96
1.2 La coyuntura endógena: la dinámica legislativa, 1953-2010 .....	109

1.2.1 Composición y distribución del poder.....	110
1.2.2 Producción legislativa en Costa Rica, 1953-2010.....	119
1.3 Reformas al Código Electoral presentadas ante la Asamblea Legislativa, 1953-2002 .....	126
1.4 Condicionantes de la aprobación de reformas electorales, 1953-2002 .....	139
1.4.1 Condicionantes de la coyuntura político-electoral .....	140
1.4.2 Condicionantes legislativos.....	150
1.4.3 Mecanismo causales de la aprobación de las reformas electorales en Costa Rica, 1953-2002.....	159
Capítulo II La discusión del proyecto 14.268, 2001-2006 .....	165
2.1 El proceso de discusión y aprobación de leyes en Costa Rica .....	169
2.2 La incipiente discusión del proyecto 14.268, 2001-2002.....	178
2.3 La coyuntura endógena y exógena legislativo, 2002-2006 .....	191
2.3.1 El “clivaje” del proceso electoral 2002 .....	191
2.3.2 Coyuntura política marcada por escándalos de corrupción .....	195
2.3.3 La conformación de la Asamblea Legislativa 2002-2006.....	198
2.4 La discusión del proyecto 14.268 en el periodo 2002-2006.....	211
2.4.1 Discusión y reformas del proyecto 14.268, 2002-2006.....	217
Capítulo III La aprobación del proyecto 14.268, 2006-2009 .....	260
3.1 La coyuntura endógena y exógena legislativa, 2006-2009 .....	261
3.1.1 El “ajustado” proceso electoral 2006 .....	261
3.1.2 Elecciones municipales .....	267
3.1.3 El referéndum sobre el TLC, 2007 .....	269
3.1.4 La percepción y confianza de la población hacia el TSE.....	271
3.1.5 La composición de la Asamblea.....	273
3.2 La discusión del proyecto 14.268, 2006-2009 .....	281
3.2.1 La fase deliberativa-consultiva, 2006-2009 .....	286
3.2.2 La fase deliberativa-constitutiva, 2009 .....	307
3.3 Comparando los condicionantes políticos: 1998-2002, 2002-2006 y 2006-2010.....	311
Conclusiones .....	322
C.1 la trayectoria histórica de la reforma electoral en el país .....	324
C.2 Cambios y acontecimientos ocurridos en el contexto político y electoral, 2001-2009 .....	326
C.3 Las acciones de los actores que intervienen en el proceso legislativo.....	328

C.4 Excurso: Las propuestas de reforma al Código Electoral, 2009-2018 .....	331
Fuentes de información consultadas .....	340



# Resumen

La presente tesis estudia el proceso legislativo que se requirió para la aprobación del proyecto 14.268. Su objetivo radica en conocer los condicionantes políticos que intervienen para (des)incentivar la aprobación de proyectos de ley por parte de la Asamblea Legislativa; así se concentra en que factores internos y externos pueden afectar la labor de los diputados y las diputadas y, con ello, generar ambientes más o menos favorables para la aprobación de un proyecto de ley.

Se parte del planteamiento que el Código Electoral aprobado en Costa Rica, en el 2009, es el resultado de tres procesos o fenómenos: 1) los cambios y acontecimientos ocurridos en el contexto político y electoral; 2) las acciones de los actores que intervienen en el proceso legislativo e institucional para la aprobación del proyecto 14.268 y, 3) la trayectoria histórica de la reforma electoral en el país. Estos procesos no son excluyentes entre sí, sino que actúan de manera conjunta para modelar el resultado final de la reforma electoral estudiada.

En el primer capítulo se hace una reconstrucción de la trayectoria histórica de las reformas electorales realizadas en Costa Rica, entre 1953 y el 2002, con el propósito de identificar los factores coyunturales presentes que inciden en (des)incentivar la aprobación de proyectos de reforma al Código Electoral por parte de la Asamblea Legislativa. Utilizando Análisis Comparativo Cualitativo (QCA por sus siglas en inglés), se identifiquen que los factores que tienen más peso son: que el proyecto sea una iniciativa del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), que haya una baja dispersión del poder en el Congreso, que exista una alta incertidumbre electoral, que haya existido problemas o dificultades en el proceso electoral anterior, y que no existan reclamos o acusaciones a la actuación del TSE por parte de los partidos políticos.

Por su parte, el segundo y tercer capítulo presentan un análisis del proceso legislativo seguido por el proyecto 14.268 entre el 2002 y el 2009. Dicho análisis permite concluir que los cambios en el contexto electoral y en los intereses en el contenido de la reforma por parte de los partidos políticos, es lo que explica que estuviera en discusión durante casi 8 años en la corriente legislativa. Asimismo, se identifican dos periodos, el primero (2002-2006) en que existían las condiciones para realizar cambios importantes en el régimen electoral costarricense, pero no había un incentivo fuerte para los actores de aprobarlo, y el segundo (2006-2009) donde los partidos tenían fuertes incentivos para realizar un cambio en la normativa electoral, pero no había las condiciones necesarias para lograr modificaciones importantes en el status quo vigente. Lo anterior no solo explica el largo tiempo que se requirió para la aprobación del proyecto, sino también porque el contenido finalmente aprobado por la Asamblea Legislativa dista de manera importante de las reformas originalmente propuestas por el TSE en el texto original del proyecto.

# Lista de Abreviaturas

	<b>Abreviatura</b>
Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos	CEREPP
Instituto de Estudios Sociales en Población	IDESPO
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	IFAM
Instituto Nacional de las Mujeres	INAMU
Neoinstitucionalismo Histórico	NH
Partido Acción Ciudadana	PAC
Partido Frente Amplio	FA
Partido Liberación Nacional	PLN
Partido Movimiento Libertario	ML
Partido Renovación Costarricense	PRC
Partido Restauración Nacional	PRN
Partido Unidad Social Cristiana	PUSC
Sistema Nacional de Radio y Televisión	SINART
Teoría de Jugadores con Veto	TJV
Teoría de la Elección Racional	TER
Tribunal Supremo de Elecciones	TSE
Universidad de Costa Rica	UCR
Universidad Nacional	UNA

## Introducción

La presente tesis analiza el proceso legislativo, de más de ocho años de duración, que se requirió para la aprobación del proyecto 14.268, con lo cual Costa Rica tuvo un nuevo Código Electoral a partir del 2009. El propósito radica en conocer los condicionantes políticos que intervienen para (des)incentivar la aprobación de proyectos de ley por parte de la Asamblea Legislativa; en palabras simple, lo que se pretende es conocer que factores internos y externos pueden afectar la labor de los diputados y las diputadas y, con ello, generar ambientes más o menos favorables para la aprobación de un proyecto de ley. Se elige analizar el proyecto 14.268 debido a que, por su contenido, se considera que es de especial interés tanto para los partidos políticos representados en el congreso costarricense, como a otros actores políticos, instituciones, entes privados, entre otros, los cuales pueden buscar incidir en este proceso.

Así, parte del planteamiento que el Código Electoral aprobado en Costa Rica, en el 2009, es el resultado de tres procesos o fenómenos: 1) los cambios y acontecimientos ocurridos en el contexto político y electoral; 2) las acciones de los actores que intervienen en el proceso legislativo e institucional para la aprobación del proyecto 14.268 y, 3) la trayectoria histórica de la reforma electoral en el país. Estos procesos no son excluyentes entre sí, sino que actúan de manera conjunta para modelar el resultado final de la reforma electoral estudiada.

Aunque la base de este estudio es un análisis de caso, el proceso legislativo del proyecto 14.268, se ha buscado trascender este. Así, se utiliza el análisis comparado como herramienta para determinar los condicionantes que históricamente han afectado la (no) aprobación de proyectos de reforma a la legislación electoral costarricense, entre 1953 y el 2002, para así utilizarlos como punto de partida en el estudio del proceso legislativo del proyecto 14.268.

Por lo tanto, aquí se desea hacer un hincapié: aunque el contenido de las reformas a la legislación electoral, sus promotores e intereses relacionados son de atención en el análisis que se realiza en la tesis; el objeto de estudio son las condiciones que afectan el proceso legislativo de toma de decisión para decidir aprobar o rechazar un proyecto de ley. Así, esta

tesis busca a hacer un aporte distinto a otros trabajos realizados en Costa Rica que se han realizado un estudio de los procesos legislativos, ya que estos se concentran en dos grandes grupos: el primero, son los análisis de casos de proyectos específicos discutidos en la Asamblea Legislativa, estos trabajos son valiosos porque profundizan en los intereses, posiciones y coyunturas que afectaron dichos procesos; pero suelen dejar de lado las características estructurales y los procesos históricos que afectan la gestión legislativa del país. El segundo grupo, adopta el enfoque contrario, analiza la gestión legislativa de manera general, usualmente concentrándose en la cantidad de proyectos aprobados por legislatura, al mismo tiempo que estudia amplios periodos de tiempo. Este tipo de trabajos permiten observar como las variaciones estructurales y la conformación política del congreso tienen un impacto en la cantidad de leyes aprobados. No obstante, al no observar el contenido ni particularidades de los temas abordados en los proyectos de ley ni su complejidad; dejan por fuera condiciones particulares que pueden estar afectado el proceso. Por lo tanto, esta tesis tiene la intención de utilizar los aspectos más valiosos de ambos enfoques e integrarlos, para así tener una comprensión amplia, pero al mismo tiempo precisa, de las condiciones que pueden afectar el proceso legislativo para la aprobación de un proyecto de ley, tomando en consideración los elementos estructurales, históricos y coyunturales, pero también las particularidades y complejidad del tema discutido por los diputados y las diputadas.

## **I.1. Justificación**

La Ciencia Política, así como otras Ciencias Sociales, ha centrado parte de su atención en las últimas décadas en demostrar que las instituciones importan y que tienen un impacto directo en el funcionamiento tanto de la sociedad, como de los sistemas políticos, de los gobiernos e, incluso, en la formación de políticas públicas. Asimismo, el estudio del proceso de formación de las instituciones es un elemento que ha retomado importancia en el análisis académico, ya que las estructuras institucionales no se originan de manera espontánea, ni son el simple resultado de acontecimientos generados al azar, sino que son el producto de la suma de estrategias impulsadas por los actores políticos, así como eventos de larga y corta duración; los cuales deben comprenderse para así poder explicar la estabilidad o cambio de las instituciones (Pierson, 2004). Es por eso que se considera importante el estudio de las instituciones electorales, ya que tienen un impacto directo en el funcionamiento de los

sistemas políticos en los países con regímenes democráticos y, por ende, tienen una repercusión directa en la calidad de la democracia (Caputo, 2011).

Desde mediados del siglo XX la tendencia entre los países con democracias consolidadas ha sido el de realizar poco o ningún cambio en sus instituciones electorales; sin embargo, la década de 1990 marca un cambio importante en dicha tendencia y empieza a darse reformas importantes en los regímenes electorales en países democráticos (Norris, 1995, 1997, 2011), esto como respuesta a la transformación en la constitución de su sistema de partidos, a cambios en el comportamiento de su electorado, o a demandas por parte de la ciudadanía para modernizar su sistema electoral (Diskin & Diskin, 1995; Donovan, 1995; Shiratori, 1995; Vowles, 1995).

Costa Rica no es una excepción a dicha tendencia, y a partir de 1998 el propio Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) empieza a promover la realización de una reforma integral del Código Electoral; para el 2001 envía a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley en procura de la aprobación de un nuevo Código Electoral, el cual entra a la corriente legislativa bajo el expediente 14.268. La motivación del TSE para buscar la aprobación de un nuevo Código Electoral era dar respuesta a los cambios en la dinámica electoral del país, los cuales habían sido más evidentes a partir de los resultados de las elecciones de 1998 (Esquivel Faerron & Picado León, 2010; Sobrado, 2014a; Sobrado & Picado León, 2010).

Los cambios en la dinámica electoral también repercuten en la conformación de la Asamblea Legislativa; con lo cual las agrupaciones políticas representadas en este espacio pueden buscar promover el impulso de reglas electorales que les brinden algún beneficio o facilidad en las contiendas electorales para la obtención de cargos públicos, como a la de promover reglas electorales que procuren cualquier ventaja a las otras agrupaciones políticas que participaran en dichos procesos electorales (F. E. Lehoucq, 2002) .

Por lo tanto, se considera que el análisis de las reformas electorales es un tema relevante debido tanto a que corresponde al estudio de la creación y cambio de instituciones que tienen incidencia directa en el funcionamiento político y democrático del país; además, el proceso de construcción y aprobación de la legislación electoral es distinto a cualquier otra ley que se tramita en la Asamblea Legislativa, ya que de manera directa todos los partidos

políticos representados en el Congreso tienen interés en la manera en que se configura dicha normativa, la cual -al mismo tiempo- tendrá impacto en la configuración de la gobernanza electoral en el país.

El periodo de estudio inicia en el 2002 ya que, si bien el proyecto de ley que se analiza fue presentado a la Asamblea Legislativa en el 2001, es hasta el 2002 que entra en la corriente legislativa,<sup>1</sup> y finaliza en agosto del 2009, con la aprobación del nuevo Código Electoral; por lo tanto, este periodo cubre la discusión política (tanto a nivel legislativo como fuera de este) que se dio alrededor de esta nueva legislación, así como los distintos procesos y fenómenos que pudieron incidir en el resultado final de la formulación de dicho Código.

## **I.2. Estado del arte**

En esta sección se pretende realizar una breve revisión bibliográfica de textos relacionados con el tema a investigar. Para un mejor aprovechamiento y comprensión de los textos revisados, estos se ordenaron en tres apartados. En el primer apartado se revisan textos relacionados con el contexto *político-electoral* costarricense; se considera importante la revisión de estos textos porque, como se verá más adelante, la bibliografía sobre reforma electoral tiende a señalar al contexto político y al funcionamiento del sistema político y electoral como variables fundamentales para la comprensión del proceso de reforma y transformación de la legislación electoral.

El segundo apartado contiene textos revisados sobre *gestión parlamentaria y toma decisiones* legislativa, la importancia de dicha revisión radica en que el proceso de discusión y aprobación de la reforma electoral llevada a cabo en Costa Rica se realiza en la Asamblea Legislativa; por lo tanto, es necesario tener una comprensión de cómo las dinámicas parlamentarias y los procesos de toma de decisión a lo interno de este Poder de la República pueden influir finalmente en la legislación electoral producida.

---

<sup>1</sup> *Corriente Legislativa*: serie consecutiva de procedimientos a los que son sometidos los proyectos de ley para convertirlos en leyes de la República. Consta de cuatro fases: la deliberativa, la investigativa, la consultiva y la aprobatoria (Barahona Novoa, 2015).

El último apartado se dedica a presentar la revisión de textos dedicados al análisis de las *reformas electorales*; con lo cual se espera identificar las principales variables y factores que diversos estudios han encontrado que influyen en estos procesos; y que ayudan a explicar las razones por las cuales estas se llevan a cabo y la actitud y posición adoptada por los distintos actores políticos que intervienen en este.

### **I.2.1 Contexto político-electoral**

En primer lugar, se puede mencionar el trabajo de Fabrice Lehoucq, en el cual se sintetizan los principales aportes para comprender los cambios generales en el sistema político costarricense a partir de las contiendas electorales realizadas desde 1948 y hasta 1998. Lehoucq busca identificar las dinámicas electorales ocurridas en dicho periodo y como se ven afectadas estas por los cambios institucionales que se producen en el mismo. Sin embargo, su trabajo se centra mayormente en la dinámica electoral-institucional y no analiza como estos procesos afectan la dinámica parlamentaria en Costa Rica (F. E. Lehoucq, 1997).

Un análisis más específico es realizado por Alfaro Redondo, el cual estudia la recomposición del sistema de partidos políticos en Costa Rica a la luz de las elecciones presidenciales y legislativas del 2006, con lo cual determina que dichas elecciones suponen el fin del bipartidismo existente en el país desde la década de 1980, y marca el inicio de un periodo donde el apoyo electoral de los partidos es frágil y volátil. Alfaro Redondo hace un análisis de los cambios en el número de partidos políticos efectivos y de la volatilidad electoral entre 1953 y el 2006, con lo cual determina que en “las fases históricas de mayores niveles de volatilidad se altera significativamente la correlación de fuerzas en las instancias de representación política” (Alfaro Redondo, 2006, p. 135).

Lo anterior es consecuente con los resultados expuestos por Hernández Naranjo en su tesis doctoral, en dicho documento analiza la relación entre la dinámica del sistema de partidos y los cambios institucionales en Costa Rica, entre 1952 y 2002. Concluye que el sistema de partidos costarricense se caracteriza por su alta fluidez, o cual incluso utiliza para explicar los resultados electorales del 2006 y el fin del bipartidismo. Otra conclusión interesante a la que llega el autor, es que durante el periodo de estudio se observa un claro

interés por parte de actores políticos por reproducir y reformar el régimen electoral costarricense, con el propósito de poder afianzar sus cuotas de poder, mediante la promoción de un sistema electoral que fuera beneficioso para sus intereses (Hernández Naranjo, 2007).

Por su parte, Brenes Villalobos hace un ejercicio de análisis de los posibles cambios en la distribución de escaños legislativos en la elección del 2006, a partir de la aplicación de diferentes fórmulas electorales. A pesar de no realizar una comparación histórica sobre los cambios producidos en la distribución de escaños, el trabajo de Brenes Villalobos tiene la particularidad que muestra como las reglas formales afectan la representatividad política, y como estas en la actual coyuntura política costarricense, caracterizada por un pluralismo político, deben ser analizadas si distribuyen el poder adecuadamente para garantizar una representación adecuada de la sociedad en la Asamblea Legislativa (Brenes Villalobos, 2007). En un artículo posterior, Brenes Villalobos profundiza en este tema y establece que los cambios acontecidos en el sistema de partidos costarricense, a partir de 1998, sobrepasan el régimen y normativa electoral vigente en dicho momento, provocando una mayor exclusión por parte de la barrera electoral vigente, debido a la dinámica pluripartidista (Brenes Villalobos, 2011).

Sin embargo, la discusión sobre la forma en que se construye la representatividad en la Asamblea Legislativa ya había sido traída a colación por Fernández González, en un artículo en el cual analizaba las propuestas de reforma entorno a la cuestión electoral, y específicamente en lo relacionado al método de elección de diputados que se realizó en la Asamblea Legislativa en la década de 1990. En dicho artículo, se expresa un criterio favorable hacia las iniciativas que pretendían modificar, e incluso eliminar, la fórmula de subcociente aplicada en la legislación electoral costarricense; la cual, según este autor, es la responsable de una sobre representación parlamentaria de los partidos mayoritarios, y por consecuente, limita el acceso de los partidos minoritarios a dicho foro público (Fernández González, 2000).

En un trabajo posterior, Fernández González busca relacionar como una mayor proporcionalidad en la representación parlamentaria incidiría en la representatividad y en la calidad de la democracia en Costa Rica. Advierte este autor la dificultad de defender los criterios de proporcionalidad desde el punto de vista de la equidad electoral, ya que existe un



recelo en la idea que defender la proporcionalidad sería introducir una mayor fragmentación en la Asamblea Legislativa, con lo cual se complicaría la gobernabilidad. Sobre este tema, Fernández González argumenta que: “Los lamentos más recientes, emanados del poder y que asumen con ligereza el diagnóstico neoconservador de una ingobernabilidad en ciernes o en pleno curso, no hacen más que esconder o disfrazar la frecuente impericia o relativa incapacidad de la que parecen haber hecho gala algunos de nuestros más recientes gobernantes” (Fernández González, 2001, p. 570). Por lo tanto, este autor considera que no es la -posible- fragmentación del sistema político lo que ha provocado los problemas de gobernabilidad en Costa Rica, sino la falta de capacidad o gestión político de los gobernantes para alcanzar acuerdos y llevar a buen término los procesos de negociación básicos en una democracia.

Por su parte, María José Cascante realiza una serie de simulaciones utilizando los resultados de las elecciones legislativas de 1990 al 2014; con lo que concluye que la utilización de fórmulas más proporcionales para la asignación de escaños genera modificaciones finales mínimas. Asimismo, esta autora determina que, para disminuir las distorsiones entre los votos obtenidos por los partidos y los escaños asignados, es necesario adoptar medidas distintas, tales como el aumento del número de curules que poseen cada provincia (Cascante, 2014).

Este tema es retomado por Barrantes Oconitrillo y Guzmán Cantillo, quienes analizan el régimen de elección de los diputados y las diputadas en Costa Rica, desde una perspectiva legal, y determinan que las reglas electorales que lo regulan no permiten que los resultados obtenidos en el proceso electoral para la designación de miembros de la Asamblea Legislativa generen una representación adecuada de la voluntad popular. Por tal motivo, sugieren la necesidad de reformar el proceso de elección de los legisladores y legisladoras en el país, usando como ejemplo el sistema electoral alemán. La debilidad de esta propuesta, es que adolece de un análisis político que permita visualizar la factibilidad de la reforma propuesta, así como para determinar su eventual impacto en el sistema político del país (Barrantes Oconitrillo & Guzmán Cantillo, 2015)

El trabajo anterior comparte una línea muy similar con el elaborado por González Fernández, ya que este también analiza el régimen de elección de diputados y diputadas en

Costa Rica, desde una perspectiva jurídica, al mismo tiempo que plantea la necesidad de reformar este proceso de elección siguiendo el modelo electoral alemán. La diferencia entre ambos trabajos radica en que González Fernández hace un análisis más profundo de las consecuencias y modificaciones que traería la aplicación de un sistema electoral personalista en el país (González Fernández, 2015).

### **I.2.2 Gestión parlamentaria y toma de decisiones**

En muchos casos, las investigaciones realizadas concernientes a procesos de toma de decisiones en la Asamblea Legislativa costarricense, han sido análisis de caso que buscan determinar cómo los actores sociales, políticos y económicos, inciden en el proceso parlamentario en una coyuntura determinada para defender o imponer sus intereses. Tal es el caso de los trabajos de Mora Solano en los cuales analiza el proceso legislativo entorno a lo que denomina “*Combo de la Propiedad Intelectual*”. Esta investigadora determina como la dinámica legislativa, en un periodo que considera de “transición”, incide en la toma de decisiones para la defensa de los intereses y posturas de diferentes grupos, relacionadas con una serie de proyectos de ley vinculados al tema de la propiedad intelectual. Mora Solano brinda un análisis y descripción de un proceso de legislativo específico, pero no logra vincularlo -ni es el objetivo de la investigación- con los cambios que sufre la dinámica parlamentaria costarricense, ni en cómo afecta esto los procesos de toma de decisiones a su interior (Mora Solano, 2006, 2007).

Sobre la relación del Poder Legislativo con el sistema político costarricense, y en especial con el Poder Ejecutivo, y como esta relación incide en el proceso legislativo, se puede encontrar el trabajo de Jorge Calderón sobre las relaciones entre ambos poderes; dicho autor realiza un análisis jurídico de la legislación costarricense y determina que el principio de separación de poderes existentes en la Constitución Política, así como la clara definición de sus competencias, provoca que exista una relación fluida entre ambos y que no suceda una intervención del Poder Ejecutivo en el proceso de toma de decisiones del Poder Legislativo. El análisis jurídico realizado por Calderón, permite observar cuales son las reglas formales que marcan el campo de acción del Poder Legislativo y del Ejecutivo en Costa Rica, pero no visualiza como pueden ser utilizadas para generar estrategias políticas para influir en los

procesos de toma de decisiones ni indica cómo pueden verse afectadas estas a partir de la composición política del Congreso (Calderón, 1999).

La relación entre los parlamentos y la gobernabilidad, se aborda en la obra *Sistemas de elecciones parlamentarias y su relación con la gobernabilidad democrática en América Central y República Dominicana*; dicha obra presenta un análisis comparativo de cómo las diferencias de los sistemas electorales presentes en los países analizados para la elección de los miembros de sus respectivos parlamentos, inciden en la estabilidad política y fortalecen la democracia. No obstante, el análisis realizado no trasciende más allá de la capacidad del sistema electoral de generar representatividad y con ello generar credibilidad del sistema político ante la sociedad, y no entra en ningún momento a definir cómo la configuración de los Congresos incide en la capacidad de toma de decisiones de estos. En esta obra, para el caso concreto de Costa Rica, se realiza una descripción del sistema electoral costarricense, y concluye que el aumento del abstencionismo en los procesos electorales se debe tanto a la falta de mecanismos para promover y aumentar la participación directa de la ciudadanía, así como a la disminución de la credibilidad de la clase política provocada por el incumplimiento de los partidos políticos y el gobierno (Urbina Mohs, 2002).

Por su parte, Alcántara y Sánchez realizan un análisis sobre los elementos que integran el control legislativo en los gobiernos presidenciales, así como los mecanismos de insistencia de los Congresos para enfrentar los posibles vetos aplicados a la iniciativa de ley en los países latinoamericanos y en el cual se incluye a Costa Rica. En este estudio los autores manifiestan que, debido a la falta de una tradición de cooperación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, el control legislativo puede ocasionar una pugna de poderes y llegar a convertirse en obstruccionismo, lo cual redundaría en su ineficacia y en la incomprensión social de su importante papel. Sin embargo, los mismos autores reconocen que los controles legislativos existentes en los sistemas políticos latinoamericano han ofrecido salidas a crisis de gobierno ocurridas en la región, especialmente en la década de 1990, sin que ello signifique que no deba perfeccionarse dicho sistema para que las soluciones que aplique no sean tan “traumáticas” para la sociedad y el sistema político en general (Alcántara & Sánchez, 2001).

Otro trabajo que debe ser mencionado es el de Rodríguez Chang (2005) quién analiza y compara los procesos de modernización de los poderes legislativos en Costa Rica y Guatemala, dando especial énfasis a los mecanismos de participación ciudadana en los procesos parlamentarios. El planteamiento central de dicho trabajo es que la participación de los ciudadanos en el proceso parlamentario no sólo es posible, sino que tiene importantes impactos y es altamente favorable para la gobernabilidad democrática; además de constituir una obligación de la condición de ciudadanía y un requisito de la representación política. Rodríguez Chang realiza un análisis acerca de los grupos de presión que surgen de la una sociedad civil que se torna más “agresiva”, y trata de considerar la eficacia de los mecanismos formales existentes en las normativas que regulan los congresos de Costa Rica y Guatemala que permiten a estos grupos de la sociedad participar el proceso de formación de la ley. Sin embargo, no determina cual es el impacto de dichos mecanismos e intervenciones en los procesos de toma de decisiones al interior de los parlamentos estudiados (Rodríguez Chang, 2005).

Siguiendo con el estudio de la gestión parlamentaria en Costa Rica, en primer lugar, se puede mencionar el trabajo de Vargas y Petri, quienes analizan los incentivos y restricciones en los procesos de formación de coaliciones en los congresos de Costa Rica y Nicaragua. Posiblemente el aporte más interesante de esta obra es tratar de determinar la efectividad parlamentaria de los partidos políticos de oposición; estos autores concluyen que -para el caso costarricense- la efectividad de la labor de estos grupos es baja, y principalmente se enfocan a actividades de control político. Sin embargo, una limitación en el fundamento de su conclusión, es que miden la efectividad de esta labor básicamente por la cantidad de proyectos aprobados por la Asamblea Legislativa que hayan sido presentados por estos grupos, dejando por fuera la capacidad de enmienda o de incidencia que los partidos políticos de oposición pudieran tener sobre los proyectos presentados por el partido de Gobierno. A pesar de ello, construyen un modelo explicativo de los incentivos que pueden afectar el cálculo estratégico de los y las legisladoras, y con ello su comportamiento y procesos de toma de decisiones (J. P. Vargas & Petri, 2008).

Siguiendo esa línea, Díaz González estudia cómo afecta la composición de la Asamblea Legislativa costarricense su capacidad de gestión y aprobación de leyes, durante

el periodo de 1962 a 2006; tanto a nivel del plenario legislativo como de las Comisiones Plenas. Este autor encuentra que, a pesar de la percepción expuesta en la literatura académica sobre el tema para el caso costarricense; la fragmentación parlamentaria que ha sufrido el país en las últimas décadas no parece ser la responsable del bajo desempeño legislativo. Si bien no descarta que el aumento del número de partidos presentes en el Congreso aumenta la complejidad de los procesos de negociación, no parece ser este el principal factor que incide en la gestión parlamentaria, y propone que es la experiencia previa de las y los legisladores lo que parece tener una mayor incidencia. El problema del análisis realizado, es que la ser muy general, se pierde de vista las características específicas que cada proyecto de ley tiene, lo cual permite explicar los (des)incentivos que las y los diputados tendrían para aprobarlos (Díaz González, 2011).

En lo que respecta al funcionamiento formal del congreso costarricense, Araya Quesada analiza la capacidad de acción e incidencia en el proceso de discusión de proyectos de ley, que tienen los partidos minoritarios en la Asamblea Legislativa costarricense. Esta autora concluye que el procedimiento ordinario legislativo, si bien fue pensado para funcionar en un sistema político bipartidista, es lo suficientemente flexible para permitir a los partidos minoritarios participar de manera efectiva, sin que haya una afectación negativa a la eficacia y eficiencia del proceso (Araya Quesada, 2003) . No obstante, es necesario indicar que los escenarios legislativos analizados en dicha investigación son anteriores al 2002; año en inicia la transición del sistema electoral costarricense hacia el multipartidismo moderado, y en consecuencia hay una mayor fragmentación parlamentaria.

Una línea similar si visualiza en el trabajo de Nelly Vargas Hernández, la cual trata de determinar cómo los cambios en el sistema electoral y de partidos impactan la gestión de la Asamblea Legislativa costarricense. Entre sus conclusiones destaca que la composición multipartidista del congreso ha provocado que este haya perdido efectividad, además que ha disminuido la capacidad del Poder Ejecutivo de impulsar proyectos en la corriente legislativa. Sin embargo, es necesario anotar que esta autora analiza solamente la legislatura 2002-2003, y no compara la gestión de ese periodo con los de otros escenarios legislativos. Asimismo, reduce la efectividad parlamentaria a la cantidad de leyes aprobadas, tocando solo de manera

superficial los temas sobre los que se legisla; y no entra a profundizar en la calidad o pertinencia de la legislación generada por el parlamento (Vargas Hernández, 2004).

Dado lo anterior, no es de extrañar que investigaciones posteriores empiecen a culpar al reglamento legislativo costarricense como una de las causas de la ingobernabilidad democrática del país. Tal es el caso de Vargas Méndez, quién estima que el reglamento legislativo, en escenarios de alta fragmentación parlamentaria, facilita el obstruccionismo de proyectos de ley, e impide una eficaz toma de decisiones, a pesar que pueda existir una mayoría de diputados y diputadas a favor de este (Vargas Méndez, 2007). Si bien el análisis realizado por este autor permite visualizar el uso del reglamento legislativo como herramienta estratégica por parte de los diputados y diputadas; al culpar de manera primordial al reglamento legislativo, está dejando por fuera el juego político, los procesos de negociación y otros factores que pueden estar explicando la dificultad del Congreso costarricense para la toma de decisiones.

Sin embargo, el trabajo de Bernal Arias Ramírez se aleja de estas conclusiones. Si bien este autor reconoce que a partir del 2002 el multipartidismo que caracteriza la conformación de la Asamblea Legislativa costarricense dificulta la conformación de mayorías calificadas, al mismo tiempo señala que el reglamento legislativo cuenta con una serie de procedimientos que facilitan la gobernabilidad, con lo cual se disipa el “mito” de requerir una reforma integral del reglamento legislativo, así como que este es el responsable de los problemas para alcanzar acuerdos y mejorar la productividad de este poder de la República (Arias Ramírez, 2008).

Trascendiendo esta visión reglamentista, pero siempre en el plano del funcionamiento formal, Saborío Elguézabal entra a analizar la relación de la Asamblea Legislativa con el Poder Ejecutivo y el TSE. Realiza esta investigación un aporte interesante, ya que trata de identificar como las relaciones formales entre estos Poderes de la República afectan el desempeño y capacidad de gestión del Poder Legislativo; asimismo, busca visualizar como esa relación ha cambiado a lo largo del tiempo (Saborío Elguézabal, 2009). Si bien el trabajo realizado permite tener una clara ubicación sobre el tipo de relación entre estos poderes, así como las herramientas que tiene el Poder Ejecutivo y el TSE para influir en la labor legislativa, y las herramientas del Poder Legislativo para minimizar o evitar dicha influencia;

lamentablemente se queda en el plano descriptivo, sin entrar a profundizar como el funcionamiento formal y las reglas establecidas afectan la dinámica política entre estas instituciones.

A pesar de también de partir de una perspectiva jurídico-formalista, Ruíz Morales trata de determinar los factores políticos que afectan la gestión legislativa entre el 2002 y el 2010. Esta autora determina que es la “falta de madurez” de los partidos políticos para enfrentar escenarios de alta “pluralidad política”, y llevar a cabo procesos de negociación exitosas (Ruíz Morales, 2011).

Desde una perspectiva más teórico-analítico de los procesos legislativos se encuentra el trabajo de María Paula Bertino, el cual recapitula las principales discusiones respecto al uso de la actividad legislativa como variable dependiente en los estudios politológicos. Partiendo de la idea de que existe una división del trabajo legislativo en los presidencialismos, la autora intenta exponer las diversas formas en las que se ha tratado de apreciar dicha división, a fin de contribuir a una nueva visión que pueda enfocarse en los efectos que esta genera sobre la dinámica de gobierno. Finalmente, Bertino concluye que el tema sobre el que se está legislando es posible el factor más importante para explicar el desempeño y resultado de la actividad legislativa (Bertino, 2015).

En cuanto al análisis del desempeño del poder legislativo costarricense desde un enfoque conductualista, se destaca el trabajo de Crisp y otros (2009); quienes analizan y comparan la labor de los diputados y diputadas de Costa Rica, Venezuela y Argentina. Estos autores concluyen que debido a que no es posible la reelección para cargos legislativos en Costa Rica, así como las reglas existentes para la designación de los candidatos al congreso, los legisladores y legisladoras tienen pocos incentivos para mantener una línea de trabajo coherente en las diversas comisiones legislativas en las que forman parte, plegándose en la mayoría de los casos a lo dispuesto por la “línea del partido”. Sin embargo, indican que algunos diputados y diputadas pueden tratar de aprovechar ciertas coyunturas específicas para impulsar (o bloquear) proyectos de ley, así como tener participaciones más activas en las comisiones legislativas, debido a que estas permiten tener una mejor exposición y, con ello, mejorar su imagen ante la opinión pública (Crisp, Escobar-Lemmon, Jones, Jones, & Taylor-Robinson, 2009). Este punto es de sumo interés para la presente investigación, ya que

permite explicar el accionar de los legisladores y legisladora que integraron la Comisión de Reformas Electorales, no solo como motivado por el interés de generar reglas que favorezcan a sus agrupaciones políticas; sino que, debido a la notoriedad del tema, esa es una comisión que les permitía tener una buena exposición para mejorar y fortalecer su imagen política.

### **I.2.3 Reformas electorales**

En cuanto a la literatura académica relacionada con los procesos de reforma electoral, es necesario indicar que es basta, y se ha centrado a analizar tanto casos particulares de reformas electorales, como a identificar elementos generales que permitan caracterizar estos fenómenos. Sin entrar a realizar una revisión detallada de la literatura, a manera general esta tiende a apuntar que, desde mediados del siglo XX, en los países con sistemas democráticos consolidados, las reformas electorales realizadas habían sido puntuales y no significaban un cambio drástico. Sin embargo, es partir de la década de 1990 que se puede encontrar el inicio de reformas sustantivas en los regímenes electorales de dichos países; si bien estas pueden estar provocadas por distintas causas particulares, en general diversos autores apuntan a la pérdida de legitimidad de la democracia por parte de las sociedades, así como el agotamiento del sistema electoral vigente para dar cuenta de manera efectiva de la voluntad popular, como las principales razones de fondo que pueden estar promoviendo este tipo de reformas (Benoit, 2007; Carson & Jenkins, 2011; Cox, 2015; Gideon Rahat, 2004; Grofman, 2016; Horiuchi & Saito, 2003; Krauss & Pekkanen, 2004; Renwick, 2010; Rowan, 2005; Shiratori, 1995).

El politólogo estadounidense Fabrice Lehoucq se pregunta ¿Pueden los partidos políticos regularse a sí mismos? Su interés es observar que características tiene una legislación o reforma electoral que pueda considerarse exitosa, en el entendido que sirva como base para la formulación de procesos electorales libres, transparentes y legítimos. Tras comparar la legislación electoral de Estados Unidos y Latinoamérica, Lehoucq indica que la generación de una legislación electoral que permita a los agentes de la administración electoral tener la libertad y herramientas necesarias para llevar a cabo procesos electorales cuyos resultados son considerados aceptables, no puede ocurrir en aquellos momentos en que un mismo partido controla el Poder Ejecutivo y el Legislativo; y estos a su vez tiene una cuota importante de poder en la administración electoral. Esta situación aumenta la



importancia de contar con tribunales electorales autónomos para garantizar procesos electorales legítimos (F. E. Lehoucq, 2002).

Centrándose en el caso de Costa Rica, Lehoucq trata de determinar cuáles condiciones políticas son necesarias para que se produzca una reforma electoral. Tras realizar un análisis de los procesos de reformas electorales costarricenses durante la primera mitad del siglo XX, este autor determina que estos se llevan a cabo únicamente cuando los partidos políticos constatan que dichas reformas generarían un beneficio igual para todos. Sin embargo, también destaca que reformas importantes se pueden realizar sin coaliciones intrapartidarias, cuando hay “políticos talentosos” que logran sortear el bloqueo que las agrupaciones políticas ponen a dichas reformas, no obstante, Lehoucq advierte que al considerar este factor explicativo hay que evitar caer en explicaciones voluntaristas y personalistas (F. E. Lehoucq, 2000, 2001).

Lo anterior lleva a señalar un punto que es de suma importancia: las instituciones electorales no son neutrales, son construidas a partir de la discusión y los intereses de grupos específicos. Este el punto de partida del trabajo de Ratto, que se centra en estudiar, a partir de las reformas electorales sub-nacionales en Argentina, como las reglas electorales se construyen en claro beneficio de ciertos grupos y, por ende, en abierto perjuicio de otro. De esta manera su objetivo principal es analizar los factores subyacentes que se encuentran tras las reformas electorales realizadas en las provincias argentinas, entre 1983 y 2005; con el propósito de localizar las estructuras de incentivos tuvieron las elites políticas para llevarlas a cabo. Tras realizar esto encuentra tres factores que propician el desarrollo de reformas electorales: 1) la fragmentación del sistema político, 2) la fuerza de los partidos tradicionales y 3) el tipo de sistema electoral. Por lo tanto, sopesando estos factores es posible estimar no solo la probabilidad de ocurrencia de una reforma electoral, sino también la posible dirección y beneficiarios de esta (Ratto, 2008).

Otro trabajo que realiza un aporte importante para comprender los procesos de reforma electoral es el desarrollado por Marengo, quién examina en qué medida la adopción de cambios en las reglas electorales son gradualmente condicionados por la configuración previa electoral. De esta manera, que una vez realizadas, las reformas electorales tienden a adquirir una intención incremental y son influenciadas por las reglas previas. Así, las

reformas electorales son menos probables cuanto mayor es el tiempo de funcionamiento del modelo electoral previo y, si son adoptadas, presentarán márgenes de innovación limitados por el formato institucional anterior (Marenco, 2006).

En este punto es necesario señalar que existe una importante discusión en la literatura académica sobre quiénes pueden impulsar y participar en los procesos de reforma electoral. Por un lado, encontramos la posición que observa los procesos de reforma electoral como consecuencia de las acciones de la élite política. Así, se considera que las reformas se llevan a cabo cuando los gobiernos, o actores políticos determinados, tienen la necesidad de llevar a cabo cambios en la normativa para mejorar o afianzar su control político. Si bien los trabajos que se enfocan en esta perspectiva no niegan la complejidad política que implica un proceso de reforma electoral finalmente consideran que los resultados de este proceso, al menos de forma mayoritaria, son resultados de la capacidad de los gobiernos de controlar dicho proceso, así como de las cuotas de poder políticos que tienen los actores que logran participar en este. Por lo tanto, estos trabajos parten desde enfoques de análisis vinculados principalmente con la elección racional (Gideon Rahat, 2004; Rahat, 2006, 2011; Renwick, 2010).

Por otro lado, se encuentra la perspectiva que trata de explicar los procesos de reforma electoral desde la perspectiva de la cultura política. De manera similar con la línea anterior, esos trabajos no necesariamente niegan la importancia que tiene las élites políticas en los procesos de reformas electorales, sobre todo por el papel que cumplen en los espacios formales en los que se discute y aprueban dichas reformas, pero consideran que estas nacen principalmente por un deseo de la sociedad de mejorar o implementar las condiciones de la democracia. De tal manera, aquí la cultura política juega un importante papel, ya que serían en las sociedades donde existe una fuerte tradición de participación ciudadana y de interés de la ciudadanía sobre los asuntos públicos, en las que se pueden gestar procesos de reforma electoral que de manera efectiva vengán a ampliar la democracia existente. Asimismo, estas características de la cultura política también afectarían las preferencias de los tomadores de decisiones; ya sea porque las comparten y las incorporan en sus decisiones; o bien, se ven obligados por la presión de la sociedad de tomarlas en consideración a la hora de llevar a cabo dichas reformas (Katz, 2011; LeDuc, 2011; Leyenaar & Hazan, 2011; Norris, 2011).

En cuanto al proceso de formación y negociación del Código Electoral del 2009, Sobrado González y Picado León hacen un recuento de las principales características de este proceso, así como de las principales novedades que viene este a implementar en la legislación electoral costarricense. Estos autores hacen un mayor énfasis en las implicaciones jurídicas, del proceso y aunque mencionan que entraran a ver el proceso de negociación, esto lo realizan de manera somera y no identifican las distintas posturas de los partidos políticos respecto al Código Electoral, ni determinan como estas afectaron el resultado final del proceso (Sobrado & Picado León, 2010).

Sobre este mismo caso, Rosales Valladares identifica las dificultades que se han presentado para la aprobación del Código Electoral del 2009. Este autor destaca como la reconfiguración del sistema de partidos ha aumentado tanto el número de actores interesados y participantes en el proceso de reforma electoral, así como el número de iniciativas y posiciones sobre el tema. Asimismo, destaca que los actores políticos tienen cuotas de poder disimiles para tratar de influir en los procesos de toma de decisiones, a la vez que no su puede garantizar que los intereses que promueven corresponden con las demandas de la ciudadanía. Por lo tanto, todos estos elementos complican el juego político para lograr acuerdos entorno al proceso de la reforma electoral (Rosales Valladares, 2008).

Por su parte, Treminio Sánchez analiza las reformas realizadas para permitir la reelección presidencial en distintos países de América Latina; incluyendo Costa Rica. Entre sus conclusiones se puede observar que en la mayoría de los casos esta reforma fue realizada gracias a la participación de los Tribunales Constitucionales, y no mediante reformas aprobadas en los Congresos (Treminio Sánchez, 2013a). Este dato es importante, ya que la autora da cuenta de las dificultades presentes en los órganos legislativos para generar el consenso necesario para la aprobación de reformas político-electorales que se consideren cambien drásticamente el statu quo.

Es de especial mención la Tesis Doctoral de Picado León, la cual se centra a estudiar la reforma que lleva a la aprobación del Código Electoral del 2009. Picado León se concentra principalmente en el papel que juega el TSE como un ente técnico, independiente y especializado, con capacidad de influir en la discusión legislativa, con la intención que la

normativa aprobada por el Congreso se perfila a mejorar la inconstitucionalidad y gobernanza electoral en el país (Picado León, 2016).

Asimismo, es necesario destacar la existencia de estudios que mencionan el papel que ha jugado la Sala Constitucional en la reforma del sistema electoral costarricense, más específicamente en el caso de la reelección Presidencial. Elena Martínez-Barahona expone que este fenómeno de la judicialización de las disputas electorales en Costa Rica se produce cuando *“los pretendientes a la reelección han sido conscientes de que no disponían de mayorías legislativas para llevar a cabo una reforma constitucional, pero sabían que su propuesta sería apoyada tanto por las cortes como por la sociedad”* (Martínez-Barahona, 2010, p. 746); en otras palabras, lo utilizan como un mecanismo alternativo para impulsar cambios en el sistema electoral, cuando no poseen la cuota de poder necesaria tramitar las reformas vía Asamblea Legislativa. Asimismo, este fenómeno no es exclusivo de Costa Rica, sino que se puede identificar una “ola” de procesos de aprobación de reformas para permitir la reelección presidencial en América Latina; y en muchos de los casos se recurre a los tribunales constitucionales para lograr este objetivo (Martínez Barahona & Brenes Barahona, 2012; Treminio Sánchez, 2013a, 2013b).

Pasando al plano internacional, como se mencionó anteriormente, la literatura académica es amplia, por lo que es una tarea prácticamente imposible hacer una reseña completa de esta. Sin embargo, a continuación, se tratará de identificar las principales líneas y hallazgos de algunos de los estudios recientes en materia de reforma electoral. En primer lugar, se pueden identificar los estudios que buscan determinar cómo las relaciones en el sistema electoral pueden repercutir en el funcionamiento del sistema político; y viceversa, como determinados sistemas políticos pueden facilitar o entorpecer las reformas electorales. Este sería el caso del estudio de Baraggia sobre las reformas electorales en Italia; esta autora observa que en un sistema electoral tan complejo y con una dinámica política caracterizada por un sistema bicameral altamente fragmentado, los cambios en la legislación electoral pueden explicarse de manera primordial por acontecimientos o coyunturas específicas, las cuales permiten impulsar la reforma a la legislación, sobrepasando así las trabas comunes en el sistema político italiano. Un elemento interesante destacado por la autora, es que la judicialización de los asuntos electorales en Italia ha permitido que el Poder Judicial se

convierta en una suerte de mediador entre los intereses políticos, facilitando los procesos de reforma electoral (Baraggia, 2017).

Por su parte, Benoit (2007) visualiza a los sistemas electorales como o efectos o subproductos de los sistemas de los partidos. Partiendo de esta idea, dicho autor el autor hace una revisión de distinta literatura académica y estudios empíricos, para concluir que los procesos de reforma de la legislación electoral se orientan a conseguir un equilibrio en el funcionamiento de las instituciones electorales. De esta manera, se puede inferir que los procesos de reforma electoral se explicarían mediante la trayectoria institucional de los propios sistemas electorales y de partidos (Benoit, 2007)(Benoit, 2007).

Un punto que no se puede dejar de lado en este tema, es que las reformas electorales son realizadas (al menos en la mayoría de los casos) por el Poder Legislativo, y por lo tanto los y las congresistas tienen la capacidad de modificar las reglas que determinarán como se elegirán a los representantes políticos ante estos órganos y, con ello, beneficiar o perjudicar a los partidos políticos que contienden por estos escaños. Economou (2008) analiza el caso de la reforma electoral realizada en la Provincia de Victoria (Australia) en el 2006; la cual provocó que se implementara un sistema electoral completamente diferente para la elección de representantes ante su Consejo Legislativo. El autor concluye que esta reforma pudo llevarse a cabo debido a que, en primer lugar, reformas similares se habían llevado a cabo en otras tres provincias de Australia y, en segundo lugar, a la capacidad de los actores políticos de aprovechar la coyuntura para llegar a un compromiso que permitiera impulsar y aprobar la reforma (Economou, 2008).

Siguiendo esta misma línea, Grofman (2016) revisa como se ha utilizado el conocimiento generado respecto al funcionamiento de los sistemas electorales, a la ingeniería electoral. Su análisis se concentra en cómo se ha aplicado dicho conocimiento a la ingeniería electoral para afectar cinco elementos específicos: (a) la proporcionalidad de las relaciones de escaños y votos, (b) la proliferación de partidos, (c) la naturaleza ideológica de competencia del partido, (d) participación de los votantes, y (e) el grado de coincidencia entre las preferencias de los ciudadanos y las opciones de política del gobierno. Su análisis le lleva a concluir la necesidad de poner más atención en los orígenes y motivaciones detrás del establecimiento de determinados sistemas y legislación electoral; ya que estos no son creados

en el vacío, y por lo tanto es necesario comprender las motivaciones políticas y los intereses de los distintos actores que estuvieron detrás de su creación y desarrollo. Asimismo, destaca que es imposible predecir con certeza los efectos que los cambios en la legislación electoral tendrán en el sistema electoral y político de un país, dado esto, considera pertinente distinguir entre efectos distantes y próximos que dichos cambios generan; los cuales estarán matizados por otros elementos, por ejemplo, la cultura política y el régimen de gobierno imperante en el país (Grofman, 2016, pp. 534–536).

Especial mención se debe realizar a la literatura que analiza el impacto de las reformas electorales en la promoción de una mayor (y más efectiva) participación de las mujeres en los procesos electorales, en procura de aumentar sus posibilidades de ocupar cargos de elección popular. Nuevamente la cantidad de textos e investigaciones en torno a este tema es muy amplia. Muchos de los trabajos en este tema se concentran en identificar la desigualdad y dificultad que tienen las mujeres para ser incluidas en el ámbito político, en muchos casos esta situación es provocada y/o potenciada por la legislación electoral vigente (Beauregard, 2017; Evans, 2016; Kellstedt, Peterson, & Ramirez, 2010; Sarabia Ríos, 2014; Vidal Correa, 2015; M. S. Wilson & White, 2010). Otros estudios se dedican a analizar el impacto de las reformas electorales adoptadas en diversos países para garantizar una mayor participación de las mujeres en el plano electoral, es una apreciación casi unánime en la literatura académica que las llamadas “cuotas de género” tienen un impacto positivo para promover la participación política de las mujeres (Dahlerup, 2007; Guldvik, 2011; Krook, 2014; Tula, 2015). Sin embargo, estos estudios también suelen señalar que si bien la implementación de dichas cuotas es una condición necesaria para superar la desigualdad que enfrentan las mujeres en el campo político, no es suficiente por sí misma para eliminar con dicha situación, sino que debe venir acompañada con otras medidas para disminuir la violencia política, modificar los roles de género tradicionales, promover cambios en la cultura política de las sociedades, entre otros (Bolaños Barquero, 2005; Cabral, 2008; Gómez, 2007; Jabeen & Awan, 2017; Poncela, 1995).

Un segundo grupo de estudios analiza el efecto de las reformas electorales en el comportamiento del electorado. Por ejemplo, Cox (2015) revisa los modelos de movilización estratégica y participación electoral de la ciudadanía, centrándose en dos preguntas

importantes sobre los efectos de las reglas electorales: 1) ¿Cómo la desproporcionalidad del sistema electoral afecta la varianza y el medio de movilización y participación?, y 2) ¿Cómo afectan las reglas electorales que regulan el calendario electoral y la fusión de votos a los efectos indirectos de movilización y, por lo tanto, a los incentivos para construir alianzas de movilización? En ambos casos el autor manifiesta que ha existido un vacío en la literatura académica, la cual se concentra en las reglas electorales, y el funcionamiento de los sistemas electorales y de partidos, pero ha dejado en un segundo plano el efecto generado por la llamada “movilización secundaria”, es decir, aquella que es desarrollado por grupos de interés, activistas y votantes comunes (Cox, 2015).

Asimismo, Cox y otros (2016) ponen a prueba la premisa desarrollada por distinta literatura académica, acerca que reformas electorales realizadas en procura de aumentar la proporcionalidad de los sistemas electorales aumentan la participación de la ciudadanía en las elecciones. Sus hallazgos ponen entre dicho la anterior afirmación, y tras revisar el comportamiento del electorado en distintos países donde se llevaron a cabo reformas electorales para sustituir sistemas con distritos electorales uninominales por distritos electorales plurinominales, encontraron que se producía más bien el efecto inverso, y la participación de la ciudadanía en los comicios electorales tendía a disminuir (Cox, Fiva, & Smith, 2016).

Específicamente para el caso de América Latina, parece haber especial interés en el tema del impacto de las reformas electorales en los sistemas electorales subnacionales, especialmente a lo concerniente a la “nacionalización” de dichos sistemas. Así, la literatura académica se centra en si dichas reformas promueven efectivamente una mayor competencia, fomentan la participación de partidos políticos de escala local, mejoran la representatividad y propician una mayor participación del electorado (Batlle & Puyana, 2011; Bedoya Marulanda & Sánchez Parra, 2016; Brito, 2004; Escolar, 2011; Reynoso, 2014). Sin embargo, los resultados hallados varían de país en país, con lo que parece concluirse que a pesar que en algunos casos se llevan a cabo reformas similares, finalmente no puede dejarse de lado las características propias de los sistemas políticos y la cultura política, como elementos que afectan de manera directa los resultados y efectividad de dichas reformas.

Un tercer grupo de estudios se centra en el análisis de casos específicos de procesos de reformas electorales. Los enfoques, objetivos y conclusiones aquí son variados; así se pueden encontrar trabajos que observan las reformas electoral coma parte de un proceso de democratización (Arechavaleta, 2010; Coman, 2013; R. O. García, 2011; Obakhedo & Imhanlahimi, 2011); los que se dedican a identificar los cambios provocados por las reformas electorales respecto a la legislación anteriormente existentes (Gallo, 2015, 2017; Geddis, 2017; Goossens, 2017; Miragliotta & Nwokora, 2016; Pérez Liñán & Rodríguez Raga, 2009; J. D. Sánchez, 2014; Siavelis, 2006; Thames, 2017); y por último, los trabajos que se centran en señalar los vacíos, elementos pendientes y errores cometidos con las reformas electorales aprobadas (Giraldo, 2012; McCarty, 2011; Rahat, 2006; Virgin, 2017)(Giraldo, 2012; McCarty, 2011; Rahat, 2006; Virgin, 2017).

### **I.3. Planteamiento del problema de investigación**

El 11 de agosto del 2009, con 45 votos a favor y 4 en contra, la Asamblea Legislativa aprobó el proyecto N.º 14.268, estableciendo así el Código Electoral que se encuentra vigente en la actualidad. El proceso de formulación, discusión y aprobación del Código Electoral no puede ser observado al mismo nivel que otros procesos de formulación y aprobación de legislación en el Congreso; esto debido a que viene a establecer las reglas y parámetros que regulan las contiendas electorales en Costa Rica y, por ende, el acceso de los partidos políticos a los distintos puestos de representación popular.

De esta manera, los partidos con representación legislativa durante el proceso de discusión y aprobación de dicho Código, tenían la capacidad de intervenir en la formulación de reglas que facilitara su acceso a puestos de elección popular y, al mismo tiempo, que desincentivara o dificultara la participación de otros grupos políticos en los procesos electorales. En otras palabras, agrupaciones políticas se encontraron discutiendo y aprobando las reglas del juego, las cuales incidirían en las cuotas de poder político que podrían obtener a través de los futuros procesos electorales.

Por lo anterior, al estudiar este tema se requiere visualizar las posturas que cada uno de los partidos desarrollaron durante el proceso de discusión del Proyecto 14.268, los



intereses detrás de dichas posiciones, las alianzas que se conformaron entre distintas agrupaciones políticas para lograr posicionar sus intereses, la influencia de la normativa legislativa y la gestión parlamentaria en el proceso de discusión del proyecto. También implica analizar la participación de actores externos a la Asamblea Legislativa, pero con intereses directos en el Código Electoral, tal sería el caso del Tribunal Supremo de Elecciones, institución que sería afectada directamente por los cambios en la legislación electoral, pero que además tiene la obligación de participar en la formulación del nuevo Código Electoral. De esta manera, la discusión y formulación del Código Electoral incide directamente en la configuración del sistema político, afectando los procesos de gobernabilidad y gobernanza en el seno de este.

Además requiere observar cuál es la posición de otros actores que no provienen del “sector público” o que, supuestamente, no tienen un ligamen directo en el ámbito político; pero que tenían interés en el proceso de formulación y aprobación del Código Electoral, ya que este proceso repercute directamente en sus intereses; tal es el caso de los bancos (que podían tener interés en lo relacionado con el financiamiento de los partidos políticos), los medios de comunicación (cuyo interés radicaría en la venta de espacios publicitarios en durante la campaña electoral) o las casas encuestadoras (que venden servicios de monitoreos y encuestas de intención de voto a distintos actores y organizaciones durante el periodos electoral) por mencionar algunos.

Asimismo, es necesario observar la capacidad de influencia que tuvieron grupos de ciudadanos y ciudadanas, así como organizaciones no gubernamentales (ONG), los cuales estaban interesados en promover temas como una mayor equidad de género en la conformación, una mayor transparencia y control de los dineros para financiar la campaña electoral, entre otros.

Por lo tanto, es necesario centrar la atención en el escenario legislativo, ya que ahí es donde formalmente se desarrolla la discusión y aprobación del proyecto 14.268; pero también es necesario no perder de vista el el escenario político general del país, ya que en este se pueda observar como distintos actores y grupos de interés generan estrategias y llevan a cabo acciones para incidir en los actores políticos que tiene a su cargo el diseño, discusión y aprobación de la legislación electoral costarricense.

Por lo tanto, para la comprensión de este objeto de estudio, es necesario tomar en consideración cómo la coyuntura sociopolítica, afecta (de manera positiva o negativa) la capacidad de los actores involucrados (internos o externos a la Asamblea Legislativa) de posicionar sus posturas e intereses en el proceso de discusión política, y con ello influir en el resultado final de la normativa. En primer lugar, distintas investigaciones han determinado que desde las elecciones del 2002 se ha producido un proceso de transformación del sistema de partidos políticos en Costa Rica, de uno bipartidista a uno multipartidista (Alfaro Redondo, 2006); lo cual ha tenido incidencia en la composición de la Asamblea Legislativa, y ello ha afectado la dinámica parlamentaria (Díaz González, 2011). Así, los cambios en las preferencias electorales, el abstencionismo, los escándalos de corrupción, así como otros fenómenos que afectan el comportamiento político de la población y el funcionamiento del sistema político costarricense, llegan a tener una incidencia en la estructuración de las cuotas de poder de los partidos políticos representados en el Congreso y, con ello, el funcionamiento interno de este.

En segundo lugar, es necesario tomar en consideración como acontecimientos y conflictos sociopolíticos, no necesariamente ligados con el proceso de discusión y aprobación del Código Electoral, tienen un efecto (positivo o negativo) sobre dicho proceso. A modo de ejemplo se puede mencionar como la discusión y el Referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (conocido como TLC) realizado en el 2007, tienen repercusiones en la discusión legislativa:

Hasta mediados de 2007 la Comisión avanzó a un ritmo constante, sin embargo, la segunda mitad del 2007 casi toda la atención legislativa giró en torno al referéndum sobre el TLC, llevado a cabo en octubre de ese año. La Comisión, en consecuencia, entró en un período de inactividad, agravado por la renuncia de su anterior presidente, el diputado Fernando Sánchez Campos, ocurrida durante la campaña del TLC (Sobrado & Picado León, 2010, p. 93).

Al considerar esta situación, surge la necesidad de estudiar si las posiciones y las estrategias utilizadas por los partidos durante la discusión del Código Electoral aprobado en el 2009, tenía el propósito de facilitar o promover la consolidación de un sistema electoral multipartidista o, por el contrario, tratar de revertir este proceso mediante la promoción de

reglas electorales en beneficio de un sistema bipartidista. La posición y objetivos de cada partido político estarían definidos en procura de fomentar las reglas que consideren de mayor beneficio (o menor perjuicio) para con sus intereses electorales; en otras palabras, que les permitiera tener facilidades para obtener una mayor cuota de poder político en los siguientes procesos electorales. Esta situación no solamente implicaría que los partidos buscarán promover una legislación que les ocasionara un beneficio directo, también podría ocurrir que promovieran reglas que funcionaran como restricciones o provocaran dificultades a los grupos políticos con los que tendría que competir.

Asimismo, se requiere señalar cómo actores externos a la Asamblea Legislativa expresaron su posición e intereses en el proceso de aprobación del Código Electoral. Como ya se mencionó, este sería el caso del TSE, pero también existen otros actores que podrían tener interés en incidir en la definición de esta normativa, como lo son las Municipalidades o el Poder Ejecutivo; ya que el cambio en las reglas electorales podría afectar la manera en que se accede a los puestos de representación popular en estos entes. También es necesario indicar que, durante el proceso de discusión del Código Electoral, participaron diversos expertos en materia electoral, cuyas posiciones podrían tanto reflejar una visión o interés particular, como servir de apoyo a las posiciones de otros actores.

Considerando todo lo anterior, el propósito de la presente tesis es estudiar como distintos condicionantes políticos intervienen en el proceso de aprobación de los proyectos de ley en la Asamblea Legislativa, tomando como caso de análisis los proyectos de reforma al Código Electoral y, especialmente, el proceso entorno a la aprobación del proyecto 14.268. Como se anotó en las páginas anteriores, diversos trabajos han analizado, de manera directa o indirecta, el proceso legislativo en torno a dicho proyecto; sin embargo, estos trabajos se concentran principalmente en el contenido del proyecto y las reformas que este ocasiona al régimen electoral costarricense (Esquivel Faerron & Picado León, 2010; Picado León, 2008, 2009; Sobrado, 2011, 2014b; Sobrado & Picado León, 2010). En el caso de los trabajos de Hugo Picado León (2016, 2018), estos analizan con mayor profundidad la dinámica legislativa, especialmente el trabajo realizado por la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos, pero su interés radica primordialmente en el papel jugado por el TSE como asesor técnico, así como la influencia que las tendencias internacionales en materia de

reforma electoral tuvieron en dicho proyecto. Por lo tanto vale aclarar que a diferencia de los trabajos citados, el objeto de estudio en esta tesis no es el proyecto 14.268 ni la reforma electoral; el objeto de estudio son las condiciones que facilitan o dificultan que se aprueben proyectos de ley en la Asamblea Legislativa; así, la selección del proyecto 14.568, como de los diversos proyectos de ley discutidos en relación a la reforma del régimen electoral costarricense, se debe a que se parte del supuesto que son proyectos que serán de especial de interés para los diputados y las diputadas (o al menos para la mayor parte); por lo que permiten estudiar e identificar con mayor claridad como distintos elementos internos y externos del entorno legislativo intervienen en facilitar su aprobación

Asimismo, los procesos de discusión y aprobación de los proyectos de ley, así como otras decisiones públicas, pueden sufrir de diversas “patologías”, que pueden afectar de manera negativa la calidad y pertinencia de los procesos de toma de decisiones. De esta manera, los actores que participan en estos procesos pueden ser objeto de la manipulación de sus creencias, y a inducción de preferencias por parte de otros actores, lo cual provocaría que el resultado final favoreciera solamente a los intereses de un actor o grupo de actores, en detrimento de los demás participantes del proceso (Stokes, 2001, pp. 161–162). Es por eso que resulta de suma importancia analizar el proceso de construcción y aprobación del Código Electoral vigente en Costa Rica, ya que esto permite observar cómo los distintos intereses y propuestas de los actores participantes inciden en el resultado final del proceso de toma de decisiones, así como las distintas estrategias y acciones que se llevan a cabo, pudieron influir para cambiar las preferencias de los actores involucrados, de tal manera que apoyaran propuestas o posiciones las cuales no fueran necesariamente acordes con sus intereses.

Sin embargo, un importante grupo de la literatura sobre el tema de las reformas y generación de políticas en torno a temas que generan cierta controversia en su discusión política, incluyendo las reformas electorales, apuntan que las *trayectorias históricas* determinan la dirección y resultado de dichas reformas (Benoit, 2007; Cox, 2015; Grofman, 2016; Howlett & Rayner, 2006; Krauss & Pekkanen, 2004; Kreuzer, 2009; Marengo, 2006); en otras palabras, el resultado de la reforma electoral llevada a cabo estará determinada, o al menos influenciada, por la legislación previamente existente y la tendencia histórica de los cambios ocurridos en esta.

Especialmente las trayectorias históricas influyen en el proceso de reforma debido a los *retornos o beneficios crecientes* que reciben los actores tras la adopción de una trayectoria específica, ayudan a explicar la estabilidad y continuidad institucional; en otras palabras, es el origen de la resistencia al cambio institucional o esa tendencia a reforzar las estructuras institucionales ya existentes, como resultado de ciertos beneficios relativos que se generan por el hecho de continuar en un mismo camino y no por uno alterno (Pierson, 2000, p. 253). Para el caso de Costa Rica, desde la creación del Código Electoral de 1952, hasta el año 2001, este sufrió 13 reformas; de las cuales 12 de ellas tenían intervención en menos de diez artículos, siendo la excepción la reforma del año de 1996, la cual reformó 100 artículos del Código Electoral de la época. Es importante destacar que en la reforma de 1996 se introducen una serie de acciones que inciden dentro del comportamiento electoral costarricense, en ese sentido se habilita la doble postulación tanto para el presidente de la República como para la diputación, se dan cambios en la eliminación de la caducidad de los partidos políticos nacionales, provinciales y cantonales, se establece la obligatoriedad de la participación del 40% de mujeres tanto en las asambleas distritales, cantonales y nacionales, así como en la papeletas de elección popular, también se contempla dentro de esta reforma regulaciones entorno a las encuestas y sondeos, el uso del transporte público en el día de las elecciones, las contribuciones extranjeras y facilidades del voto público para las personas con discapacidad (Fundación Demuca, 2010).

Además, como lo ha expresado Picado León (2016), la capacidad de influencia de los actores que participan en el proceso de reforma de legislación electoral aprobada en el 2009, está supeditada a elementos contingentes; los cuales incluyen los otros actores con los que se relacionan, como en el cual se lleva a cabo el proceso de reforma. Además, Picado León destaca el tema del cambio institucional, sobre el cual indica que la reforma aprobada en el 2009 se pudo gestar gracias a la insatisfacción que los actores tenían respecto a las reglas anteriores:

La reforma electoral costarricense de 2009 evidenció la insatisfacción de los actores (ciudadanía, partidos y organismo electoral) con los acuerdos heredados de inicios de la década de 1950 y que habían surgido de cálculos

instrumentales, más o menos racionales, en medio de las restricciones del contexto. La experiencia acumulada por esos actores les permitió formular una reforma con rasgos más evolucionistas que rupturistas. Se mantuvieron algunos de los ejes esenciales de la anterior codificación referentes al diseño del organismo electoral, del sistema de partidos o del sistema electoral en sentido estricto. A partir de esa base, se tomaron decisiones tendientes a modernizar algunas reglas que se consideraron inadecuadas frente a las expectativas contemporáneas (Picado León, 2016, p. 277).

Tomando todo lo anterior en consideración, se genera la inquietud que si la reforma electoral realizada entre el 2002 y el 2009, se encuentra influida o determinada por la trayectoria sostenida hasta el momento en el tema electoral en Costa Rica y, principalmente, por el interés de ciertos actores o grupos políticos de mantener los beneficios crecientes que les otorgaba la legislación previa.

Por lo tanto, se plantea que el nuevo Código Electoral aprobado en Costa Rica, en el 2009, es el resultado de tres procesos o fenómenos: 1) los cambios y acontecimientos ocurridos en el contexto político y electoral; 2) las acciones de los actores que intervienen en el proceso legislativo e institucional para la aprobación del proyecto 14.268 y, 3) la trayectoria histórica de la reforma electoral en el país. Estos procesos no son excluyentes entre sí, sino que actúan de manera conjunta para modelar el resultado final de la reforma electoral estudiada. Esta situación lleva entonces a la necesidad de determinar cómo y en qué medida estos afectaron la formulación del Código Electoral aprobado en el 2009. De esta manera, la pregunta de investigación central que se pretende resolver es:

*¿Qué factores exógenos y endógenos inciden en la dinámica legislativa entorno al proceso de discusión y aprobación del proyecto 14.268 (Código Electoral) durante el periodo 2002-2009?*

### I.3.1 Hipótesis

*El proceso legislativo en torno a la aprobación del proyecto 14.268 (Código Electoral), durante el periodo 2002-2009, se ve incidido por tres factores que afectan el resultado final del proceso:*

- 1) la trayectoria histórica de la reforma electoral en el país (path-dependence); en este sentido se espera coyunturas críticas o puntos de inflexión que incidan en facilitar la aprobación de reformas electorales.*
- 2) los cambios y acontecimientos ocurridos en el contexto político y electoral (coyuntura endógena y exógena); de esta forma se espera identificar como las coyunturas endógenas y exógenas generan condiciones (mecanismos causales) que facilitan o dificultan la aprobación de reformas electorales.*
- 3) las acciones de los actores que intervienen en el proceso legislativo para la aprobación del proyecto 14.268 (racionalidad); así los intereses de estos actores respecto al contenido de la reforma se vinculan directamente con la probabilidad que busquen que esta sea o no aprobada.*

### I.3.2 Preguntas de investigación

A continuación, se presentan algunas preguntas de investigación que sirven como base para el desarrollo de la investigación:

- ¿Cuál es la trayectoria histórica (path-dependence) de las reformas electorales seguida en Costa Rica a partir de 1952? ¿Cómo afecta la trayectoria histórica el proceso de reforma electoral ocurrido entre el 2001 y el 2009?
- ¿Cuáles fueron los intereses y posiciones de los distintos actores que participan en el proceso de aprobación del proyecto 14.268, durante el periodo 2002-2009? ¿Cómo variaron estas posiciones en el tiempo?
- ¿Cómo afectó la conformación de la Asamblea Legislativa, entre el 2002 y el 2009, el proceso legislativo entorno a la discusión y aprobación del proyecto 14.268? ¿Cuál fue el proceso legislativo seguido en relación al proyecto 14.268?

- ¿Cómo la coyuntura político-electoral afectó el proceso de aprobación del proyecto 14.268? ¿Los cambios y acontecimientos de la coyuntura político-electoral incidieron en las preferencias y opciones de los actores participantes en el proceso?

## **I.4 Objetivos de investigación**

### Objetivo General

- Analizar el proceso político en torno a la aprobación del proyecto 14.268, durante el periodo 2002-2009 en Costa Rica.

### Objetivos específicos

- Reconstruir la trayectoria histórica (path-dependence) de las reformas electorales seguida en Costa Rica a partir de 1952
- Determinar cómo se desarrolló el proceso legislativo respecto al trámite y aprobación del proyecto 14.268 durante el periodo 2002-2009
- Identificar los cambios en la coyuntura político-electoral, entre el 2002 y el 2009, que pudieran afectar el proceso entorno a la aprobación del proyecto 14.268

## **I.5 Enfoque teórico**

Desde mediados del siglo XX los regímenes electorales en las democracias occidentales se habían mantenido estables y sin realizar ningún cambio abrupto. Esta situación cambia en la década de 1990, cuando empieza a darse reformas importantes en regímenes electorales en democracias que se consideraban consolidadas, tales como Japón, Nueva Zelanda o Italia (Gideon Rahat, 2004). Esta situación llamó la atención, ya que la literatura en Ciencia Política había establecido que los cambios importantes en los regímenes electorales, especialmente aquellos relacionados con los sistemas de votación, son extremadamente difíciles de lograr, dada la gran cantidad de criterios simultáneos que deben tomarse en consideración, los cuales dificultan a los actores políticos maniobrar para cambiar el statu quo (Dunleavy & Margetts, 1995).



En lo que respecta al caso de Costa Rica, este continua la tendencia señalada de las democracias occidentales, si bien desde 1953 se llevan a cabo una serie de reformas al régimen electoral, estas son graduales y no puede considerarse que haya ningún cambio o reforma abrupta, ni tampoco se cambia el sistema de votación imperante (Sobrado, 2014a, 2014b). El Código Electoral aprobado en el 2009 parece continuar con esa tendencia, ya que si bien el discurso político oficial es el de presentarlo como un nuevo reglamento del proceso electoral costarricense, al revisar su contenido se aprecia que los cambios que se realiza continúan siendo graduales (Sobrado & Picado León, 2010); y en el caso de aquellos cambios que si se pueden considerar como más importantes, que es el caso del financiamiento a los partidos políticos (Sobrado, 2009, 2014a, 2014b), los cambios realizados también parecen responder a la tendencia histórica que sobre esta materia se ha venido realizando en el país.

Dada esta situación, es que el marco teórico propuesto para analizar este proceso parte del Neoinstitucionalismo Histórico (NH), el cual establece que las instituciones son productos de procesos históricos y, por ende, el diseño y resultado del establecimiento de nuevas instituciones, o de su reforma, solo puede entenderse si se toma en consideración la trayectoria histórica que han tenido. Asimismo, el NH resalta el valor del contexto en el resultado de la construcción de instituciones, en otras palabras, las características del entorno social y político, así como los acontecimientos inmediatos, son necesarios de tomar en cuenta para comprender el diseño de las instituciones promovidas por los actores.

Sin embargo, esta perspectiva teórica debe ser complementada con la Teoría de la Elección Racional (TER) ya que, si bien la trayectoria histórica de las instituciones es fundamental para comprender los cambios sufridos por esta, no se puede suponer que sean únicamente el producto del “devenir histórico”, sin que haya actores que tienen especial interés en modificar estas para ajustarlas a sus objetivos. Esto es especialmente relevante cuando se trata de la reforma del régimen electoral, ya que su resultado puede incidir en facilitar o dificultar que determinados actores políticos accedan a puestos de representación popular, por lo que prestaran especial cuidado para obtener el mejor beneficio (o menor perjuicio) con los cambios que se realizan en esta normativa. En otras palabras, si bien la trayectoria histórica de la institución puede disponer que esta siga determinada dirección y, al mismo tiempo, genera determinadas restricciones a los actores a la hora de promover

cambios, estos aún cuentan con un determinado espacio de maniobra que buscan aprovechar en procura de defender sus intereses.

Siguiendo esto, Renwick establece que los actores más importantes en los procesos de reforma electoral son dos: los políticos y la ciudadanía, los cuales son compuestos por los representantes políticos electos popularmente, los miembros de partidos políticos, los grupos de interés, los grupos de ciudadanos activistas de la reforma electoral y los ciudadanos y ciudadanas particulares. A estos actores agrega otros actores que pueden intervenir en el proceso, tales como grupos de académicos, gobiernos extranjeros, organizaciones no gubernamentales, etc. Sin embargo, finalmente este autor reconoce que la importancia de los actores en estos procesos no radica necesariamente en su procedencia sino en la cuota de poder que posean (Renwick, 2010, secs. 713–716).

A diferencia de Renwick, Picado León reconoce la importancia de los organismos electorales en los procesos de reforma electoral. Para Latinoamérica, y específicamente en el caso costarricense, los organismos electorales cuentan con mecanismos formales e informales para influenciar los procesos de reforma electoral que se llevan a cabo en el plano legislativo; incluso, pueden funcionar como vehículos promotores para la adopción de buenas prácticas en materia de legislación electoral, provenientes de distintas experiencias internacionales; todo esto tomando siempre en consideración los elementos contingentes que pueden afectar el proceso político de reforma de la legislación electoral (Picado León, 2016).

Tomando en consideración todo lo anterior, se debe plantear un marco teórico que permita explicar los tres principales niveles de elementos que la literatura académica señala afectan los procesos de reforma de la legislación electoral (ver diagrama I.1). En primer lugar, es necesario explicar como la trayectoria y los procesos de reforma previos (a nivel nacional e internacional) afectaron la reforma electoral costarricense planteada en el proyecto de ley 14.268. La trayectoria existente en este tema puede afectar la reforma, ya sea limitando o dificultado que está aborde ciertos temas; o bien, promoviendo que se adopten reformas hacia una dirección específicas (Kreuzer, 2009; Marengo, 2006). Dado esto, se utiliza el NH y, en especial, el Path Dependence (PD) para explicar cómo esta trayectoria afecta el proceso de aprobación del proyecto 14.268.

**Diagrama I.1 Relación de las teorías utilizadas para explicar el proceso legislativo seguido por el proyecto 14.268**



**Fuente:** Construcción propia

Un segundo nivel, que podría ser considerado como intermedio, tiene que ver en como los distintos actores que intervienen en el proceso de aprobación del nuevo Código Electoral; explicando cómo forman sus preferencias, qué tipo de relación mantienen con otros actores, qué estrategias adoptas, y cómo se ajustan o reacción a los cambios y contingencias provenientes de su entorno. En este sentido, diversa literatura académica rescata la importancia de evaluar la racionalidad de los actores que participan en los procesos de reforma electoral, en el sentido de tratar de determinar como el resultado final de la reforma se ajusta a sus intereses iniciales (Benoit, 2007; Geddes, 2003; Gideon Rahat, 2004); sino también al os cambios y acciones que estos llevan a cabo para enfrentar los cambios del

entorno que afectan dicho proceso, así como los elementos contingentes que se encuentran fuera de su control (Benoit, 2007; Grofman, 2016; Krauss & Pekkanen, 2004; Picado León, 2016). Para lograr explicar estos elementos se recurre al uso de la Teoría de la Elección Racional, no desde su perspectiva más ortodoxa que considera a los actores como poseedores de una racionalidad perfecta, sino más cercana a la postura que visualiza esta teoría como una especie de gramática, o “ficción útil”, que ayuda a reconstruir y explicar el comportamiento de los actores involucrados en un proceso complejo de toma de decisiones (MacDonal, 2003).

El tercer nivel procura explicar la relación de los actores que formalmente participan en el proceso de toma de decisiones relacionado con la aprobación del proyecto 14.268. En este caso la literatura académica señala la importancia de observar la dinámica al interior de los parlamentos, así como de estos con otros actores institucionales que intervienen en el proceso, para poder explicar el resultado de los procesos de reforma electoral (Bowles, 1998; Cox, 2015; Gauja & Sawyer, 2016; Jensen & McGrath, 2011; Picado León, 2016; Renwick, 2010). Para explicar lo que ocurre en este nivel, se utiliza la llamada Teoría de Jugadores con Veto, la cual permite conocer que elementos o características provenientes tanto de los actores y de su entorno institucional, facilitan o dificultan la adopción de decisiones para modificar una legislación o política vigente (Tsebelis, 1995a, 2006, 2011).

Por lo tanto, en las siguientes secciones se pasará a realizar una exposición general de los postulados y principales elementos de las teorías señaladas, que ayudarán a dar respuesta al problema de investigación planteado acerca de cómo afectaron los distintos factores involucrados el proceso de aprobación del proyecto de ley 14.268, para la instauración de un nuevo Código Electoral en Costa Rica.

### **I.5.1. Neoinstitucionalismo Histórico y Path Dependence**

Para el análisis de este caso me posiciono desde el Neoinstitucionalismo Histórico (NH) el cual, a diferencia de otras corrientes de análisis del Neoinstitucionalismo (como el sociológico, el económico y el organizacional) pone énfasis en la importancia de la secuencia histórica y evolución de los procesos de gestación y adopción de las decisiones políticas. De

manera más específica, para el presente documento, el NH resulta útil debido a que tiene la virtud de rescatar enfoque de tipo “cálculo estratégico”, del Neoinstitucionalismo de Elección Racional, así como el enfoque de tipo cultural o sociológico, dispuesto por el Neoinstitucionalismo Sociológico, para explicar el comportamiento de los actores políticos (Amenta & Ramsey, 2010; Hall & Taylor, 1996; Lecours, 2005; Peters, 2003)

De esta manera, para el NH la historia es fundamental ya que permite observar de qué manera se despliegan los procesos políticos a lo largo del tiempo, y por qué estos procesos están incrustados o asentados en instituciones (reglas formales, estructuras políticas o normas). En otras palabras, el NH se concentra en analizar momentos críticos, el desarrollo de secuencias distintivas y las rigideces que hacen difícil escapar a los actores sociales de rutas establecidas (Pierson, 2000, p. 264)

Así, el NH se interesa por el estudio de instituciones de larga duración en las que confluyen procesos y factores también de larga data. Debido a esto es que este enfoque es más útil para al estudio de las instituciones del Estado y al análisis de las relaciones de poder en un ámbito más amplio, que para el análisis de los actores individuales o de las microorganizaciones (Peters, 2003, pp. 99–102).

En cuanto a la definición de *institución* que realiza el NH, Peters manifiesta que tiende a ser más vaga que la de otros enfoques neoinstitucionalistas; señalando que la literatura académica tiende a considerar como una institución desde las estructuras gubernamentales formales (legislaturas), pasando por instituciones legales (leyes electorales), hasta instituciones sociales más amorfas (clase social). Incluso, está anuente a aceptar este conjunto de estructuras dispares como componentes de un mismo aparato institucional que usará para explicar los fenómenos políticos (Peters, 2003, p. 103).

Para evitar caer en esta indeterminación, se entenderá a las instituciones como los procedimientos -formales e informales-, las rutinas, reglamentaciones y convenciones sociales, que forman parte de la estructura organizacional de la sociedad política (Hall & Taylor, 1996, 1998).

Asimismo, el NH se orienta a través de tres características básicas: 1) tiende a conceptualizar la relación entre instituciones y conducta individual en términos amplios, 2)

enfatisa las asimetrías de poder asociadas con la operación y el desarrollo de las instituciones y, 3) tiende a enfatizar el “path dependence” y las consecuencias no intencionales en el desarrollo institucional (Valencia & Pérez, 2014)

Sobre la tercera característica, la utilización del Path Dependence (PD) se basa en la tesis que las nuevas instituciones surgen de modelos institucionales ya existentes; los cuales ya poseen cierta configuración que favorecen los intereses de unos actores determinados sobre los de otros, lo cual preestablece una distribución desigual del poder que se refleja tanto en el momento de la elección como en el cambio institucional.

Así, el PD es una forma de análisis institucionalista en donde se enfatizan los procesos históricos (tiempo y secuencia de los acontecimientos), que llevan al surgimiento de las instituciones, a su consolidación o retroalimentación y, consecutivamente, a su transformación. Desde el HN, el PD no es una explicación simplista o determinista de las decisiones que llevar a formular una política pública, al contrario, se presenta como una forma para abordar y explicar los factores que intervienen en el diseño, creación, de estabilidad y continuidad, así como de destrucción y sustitución de las instituciones (Farfán Mendoza, 2007; Howlett & Rayner, 2006; Mahoney, 2000; Pierson, 2000; Weingast & Katznelson, 2005).

Estos factores de creación, surgimiento o modificación de las instituciones son denominados como coyunturas críticas o *turning points*, que denotan situaciones contingentes (no predecibles) de cambio o interrupción de los procesos sociales, ante los cuales los tomadores de decisión tienen la posibilidad de adoptar entre distintas opciones o *trayectorias* que llevara a las instituciones, e incluso a la propia sociedad, a desarrollarse hacia una dirección determinada. Asimismo, una vez que se selecciona una trayectoria determinada resulta difícil modificarla; ya sea porque los costos de modificación son muy altos o por lo *beneficios crecientes* que genera para determinados actores mantenerse por dicha dirección (Pierson, 2000, pp. 252–253).

Identificar las coyunturas críticas es de vital importancia para el PD; sin embargo, hay una cierta controversia en la literatura académica en relación a cómo definir e identificar dichas coyunturas, parece existir cierto acuerdo de caracterizarlo como un evento

“contingente”, lo cual en ningún momento debe interpretarse como un suceso al “azar”. De esta manera, la contingencia en el proceso implica que la secuencia de los acontecimientos no es estrictamente necesaria, ni tampoco previsible desde el punto de partida del proceso estudiado. Asimismo, los acontecimientos contingentes no tienen la misma probabilidad de ocurrir, por ende, no son al azar, sino que los acontecimientos que los anteceden hacen más probable que ocurran y estos, a su vez, provocan que sean más probable que ocurran determinados acontecimientos contingentes (Howlett & Rayner, 2006).<sup>2</sup>

De esta manera, los retornos o beneficios crecientes que reciben los actores tras la adopción de una trayectoria específica, ayudan a explicar la estabilidad y continuidad institucional; en otras palabras, es el origen de la resistencia al cambio institucional o esa tendencia a reforzar las estructuras institucionales ya existentes, como resultado de ciertos beneficios relativos que se generan por el hecho de continuar en un mismo camino y no por uno alterno. Por lo tanto, se crea una especie de círculo vicioso entre la ruta que siguen los acontecimientos y los beneficios que implica para los actores acomodarse a esta tendencia, lo que a su vez refuerza la ruta elegida. Los procesos que generan los beneficios crecientes poseen ciertas características particulares: son impredecibles, porque al momento en que se presentan las alternativas a seguir (coyuntura crítica) existe la posibilidad de optar por cualquiera de ellas; son inflexibles, en el sentido de que una vez escogida la ruta es cada vez más difícil modificarla; otros eventos accidentales pertenecientes al momento del desenlace no se cancelan, sino que pueden reaparecer en coyunturas críticas futuras; las consecuencias que resultan de una coyuntura crítica podrían incluso generar menores beneficios que si se hubiera escogido una alternativa (Howlett & Rayner, 2006; Pierson, 2000; Weingast & Katznelson, 2005).

---

<sup>2</sup> “...contingency implies that, although the sequence of events is not a strictly necessary one, predictable from the conditions of the starting point according to general laws, there is nonetheless an explicable pattern which relates one point according to another; especially in the early part of the sequence. While a random sequence implies that any event has an equal probability of following from any other, in a contingent sequence each turning point renders the occurrence of the next point more likely until, finally, “lock in” occurs and a general explanatory principle, such as increasing return, takes over the work of explanation” (Howlett & Rayner, 2006, p. 5).

### **I.5.2 Teoría de la Elección Racional**

A pesar que la literatura académica es amplia en indicar que el Neoinstitucionalismo surge como una respuesta a la revolución conductivista acaecida en las Ciencias Sociales en las décadas de 1950 y 1960; así como al surgimiento y consolidación de la Teoría de la Elección Racional (Almond, 1999; Amenta & Ramsey, 2010; Lecours, 2005; Peters, 2003), diversos autores han establecido que estos enfoques no son necesariamente antagónicos, sino que incluso pueden ser complementarios (Geddes, 2003; Weingast & Katznelson, 2005). Para el caso específico del NH, este rescata el análisis estratégico desarrollado por el Neoinstitucionalismo Racional, de esta manera, las instituciones se observan no solo como producto del acontecer o desarrollo histórico (aunque están directamente condicionadas por este), sino también son producto de las decisiones que diversos actores realizan, en procura de lograr que el diseño de dichas instituciones responda de la manera más adecuada a sus intereses y objetivos (Hall & Taylor, 1998; Howlett & Rayner, 2006; Mahoney, 2000).

Este punto es de suma importancia en la presente investigación ya que, como lo señala claramente Alan Renwick (2010), al analizar los procesos de reforma de los regímenes electorales hay varias preguntas básicas que es necesario plantearse: ¿Quién tiene el poder para definir el tipo de sistema electoral que se implementará? ¿Hasta qué punto los políticos controlan el proceso de toma de decisiones? ¿En qué medida los políticos son restringidos o desplazados por otros actores (ciudadanos, Sala Constitucional, agentes extranjeros, etc.) en el proceso de decisión sobre las reglas electorales? En el caso en que los políticos controlen el proceso ¿Estos persiguen sus propios intereses o se encuentran motivados por otros valores? Y cuando los ciudadanos y ciudadanas están involucrados ¿Actúan motivados por intereses partidarios o están concentrados en lograr el mayor bien posible para la sociedad? (Renwick, 2010, sec. 202). Por lo tanto, es necesario poder entender el por qué y para qué actúan los actores involucrados en el proceso de reforma de la legislación electoral; lo cual plantea la necesidad de recurrir a la Teoría de la Elección Racional (TER) para poder explicar las acciones y estrategias que dichos actores realizan en el marco de las restricciones históricas (path-dependence) existente en su capacidad de decisión y acción respecto a los cambios posibles a lograr en la reforma del Código electoral en Costa Rica.



La Teoría de la Elección Racional, como cualquier otra teoría, tiene sus defensores y detractores, y ha recibido críticas fundamentadas e infundadas (Goldstein, 2006; Green & Shapiro, 1994; Jiménez Ruiz, 2005; Lichbach, 2003; MacDonal, 2003). A pesar de sus limitaciones diversos autores han destacado su utilidad para la Ciencia Política, ya que permite analizar situaciones complejas de procesos de toma de decisiones políticas, ayuda a dilucidar el surgimiento y las transformaciones de las estructuras de poder, así como permiten generar explicaciones al comportamiento de los actores ante distintos dilemas sociales y políticos (Lichbach, 2003; Morrow, 1994; Nee, Snijders, & Wittek, 2013; Ordeshook, 1986; Weingast & Katznelson, 2005). Por lo tanto, para la presente investigación la TER se utilizará como una gramática que facilita reconstruir el proceso de toma de decisiones de los actores involucrados en la discusión política del Código Electoral aprobado en el 2009, así como en su selección de estrategias y valoración de los resultados obtenidos por estas.

Así, la ventaja de realizar análisis de objetos sociales desde la Teoría de la Elección Racional, radica en que esta proporciona una serie de mecanismos causales sencillos, como por ejemplo: considerar que existen restricciones a la acción (esto es consecuente con lo establecido por el NH), que las preferencias de los actores son consistentes (no contradictorias) y que son capaces de crear expectativas racionales sobre acontecimientos futuros a partir de la información disponible y de sus experiencias pasadas (Martínez García, 2004, p. 163).

Es necesario indicar que el concepto de racionalidad no es homogéneo, incluso, dentro de la Teoría de la Elección Racional; por lo que dentro de esta pueden encontrarse cinco posturas que obedecen a estrategias diferentes a la hora de construir el objeto de investigación y cuyas conceptualizaciones metodológicas y ontológicas no son necesariamente coincidentes (ver tabla I.1).

De esta manera no es posible entonces creer que existe una única “racionalidad”, ya que como se muestra en la Tabla 1, primero se debe determinar desde cuál postura se determina la existencia del comportamiento racional; así podemos situarnos en tres puntos diferentes: la mente del investigador, el agente y la sociedad. La primera postura parte de la premisa que es el investigador el que utiliza el concepto de racionalidad para comprender las acciones ejecutadas con los actores, tratando así de determinar las causas y motivos por las

cuales estos toman ciertas decisiones en procura de sus objetivos. En otras palabras, no presume ni niega que los jugadores sean racionales, sino que más bien trata de explicar el comportamiento de los actores desde la racionalidad del investigador, para así tratar de enunciar postulados que permitan comprender los mismos y, en el mejor de los casos, aportar elementos para su predictibilidad. En este punto se encuentran el instrumentalismo y la reconstrucción formal.

**Tabla I.1 Posturas sobre la Elección Racional**

Donde sitúan la racionalidad	Postura	Características
<b>Mente del investigador</b>	<i>Instrumentalismo</i>	La elección racional no se entiende como un principio explicativo del funcionamiento real del mundo, sino como un artefacto tecnológico que nos ayuda a organizar información y a entender hechos.
	<i>Reconstrucción formal</i>	La elección racional es una reconstrucción formal de la acción social. Es una herramienta vacía de contenidos sustantivos; entiende la elección racional como una especie de gramática de las Ciencias Sociales. Proporciona un marco analítico útil para la toma de decisiones por parte de agentes políticos y económicos.
<b>Agentes</b>	<i>Realismo</i>	Intenta encontrar explicaciones que permitan un salto “natural” entre la optimización sobre el papel y las acciones más frecuentes observadas que pueden apartarse de este modelo teórico. Atribuye ciertos rasgos a la naturaleza humana y sus limitaciones cognitivas o a la imposibilidad de alcanzar ciertos fines mediante acciones instrumentales, como los responsables de los resultados subóptimos en los juegos
	<i>Reconstrucción racional</i>	Es una herramienta en la búsqueda de marcos que permitan encontrar el significado que tienen para los agentes. Busca proporcionar una comprensión empática de la acción social, con el fin de obtener una explicación causal del curso y sus efectos. La acción social es interpretada como el “modelo más simple posible” de acciones interdependientes de los individuos.
<b>Funcionamiento de la sociedad</b>	<i>Reconstrucción estadística</i>	La elección racional es una forma de aproximarse al tipo medio del comportamiento de un agregado de individuos.

**Fuente:** Construcción propia a partir de: Martínez García, 2004

La segunda postura, parte de la premisa que la racionalidad se encuentra en el agente. Considera que los jugadores actuarán “racionalmente”, en el sentido que se comportan de la forma que consideren más adecuada para alcanzar sus objetivos. En este punto se puede encontrar dos posturas diferentes: el realismo, la cual considera que los agentes tienen limitaciones cognitivas que les impiden procesar toda la información disponible, lo cual provoca que en algunos casos sus decisiones no sean las más adecuadas; y la reconstrucción racional, la cual establece la existencia de marcos de referencias, los cuales guían el comportamiento del individuo a la hora de tomar decisiones.

La última postura considera que la racionalidad se encuentra en el comportamiento de la sociedad en su conjunto. De esta manera lo que pretende explicar y analizar es el comportamiento de un individuo teórico, el cual es el resultado de todos los individuos de una sociedad. Esto se debe a que supone que las influencias puramente individuales son aleatorias y se anulan unas con otras, por lo que no hace falta suponer que todos los individuos se comportan de forma racional, sino que, dadas las circunstancias, el agregado tiende a comportarse racionalmente. A esto responde la llamada reconstrucción estadística de la elección racional.

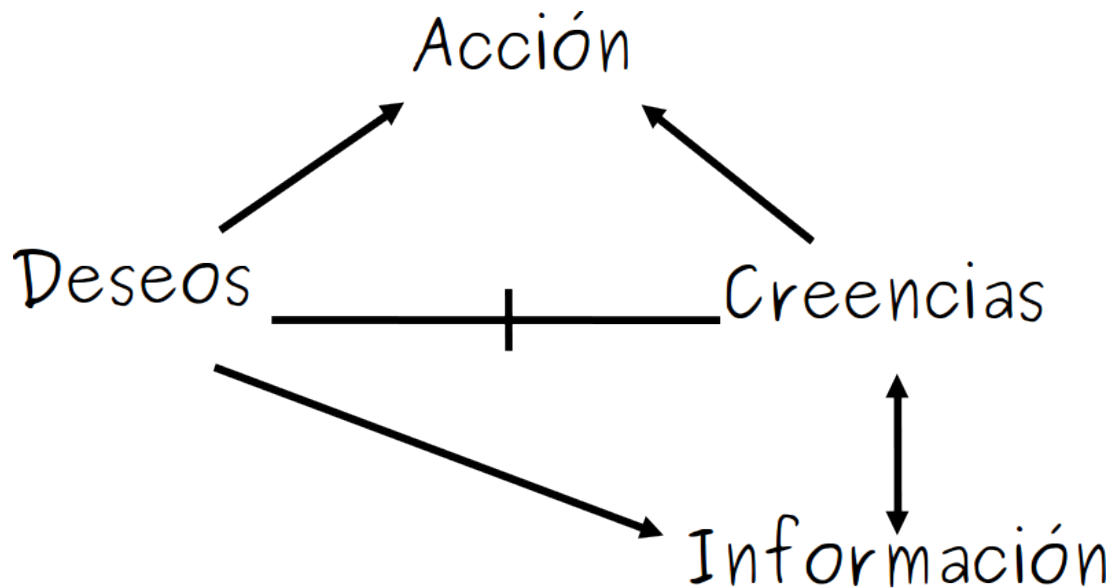
A pesar de todas las críticas, tanto fundadas como infundadas, a la TER debido a la imposibilidad de la existencia de la racionalidad absoluta en el ser humano, no se puede negar que permite un marco lógico comprensivo, más que una ecuación reduccionista de factores contextuales (Abarca Rodríguez, 2003; Elster, 2009, 2013; Jiménez Ruiz, 2005). De esta manera, ya Elster señala la imposibilidad de la elección racional en ciertas situaciones por dos motivos: la indeterminación de las predicciones o la falta de adecuación de la propia teoría (Elster, 1989, pp. 16–32).

El problema de indeterminación se origina cuando existen varios óptimos posibles, por lo que la teoría produce predicciones incompatibles simultáneamente, o puede que no exista un óptimo. En la Teoría de Juegos esos resultados suelen ser bastantes comunes. Asimismo, plantea las dificultades y costos de la acumulación de la información necesaria antes de la toma de decisiones. Por su parte, el problema de falta de adecuación se produce en aquellos casos donde la teoría sí es errónea, por lo que Elster previene de caer en la hiperracionalidad, es decir, intentar de explicar todo de acuerdo con el principio de

racionalidad; ya que existen situaciones donde este principio falla, como por ejemplo las situaciones de debilidad de voluntad o adicción (Elster, 2001, 2009).

Tomando todo lo anterior en consideración, se procederá a entender que un actor racional es aquel que quiere elegir entre un número diferente de opciones aquella que considera mejor para alcanzar sus intereses; no obstante, los motivos por los cuales considera esta como la elección más adecuada (racional) pueden tener su origen en diversos elementos, tales como las costumbres, percepciones, estimaciones, interpretaciones del mundo, entre otros (Schick, 1992, p. 41). Así la racionalidad puede definirse en la existencia de congruencia entre las decisiones adoptadas por el actor, y sus valores, creencias, preferencias y utilidades.

**Diagrama I.2 Proceso para la toma de una acción racional según Elster (2001)**



**Fuente:** Elster, 2001, p. 34

Sin embargo, los actores podrían adoptar decisiones que no necesariamente los conduzcan al resultado más óptimo posibles. Como se observa en el diagrama I.2, Elster propone que toda acción que puede catalogarse como racional es producto de la tensión existente entre los deseos y creencias de los actores, los cuales al mismo tiempo están

determinados por la cantidad de información a los que estos tengan acceso, o bien, que tengan la capacidad de procesar.

Para el análisis a realizar, se va a partir de la idea que los actores involucrados desean cambiar o mantener determinada norma electoral (objetivo o intereses) debido a que consideran que dicha acción sería beneficiosa para sus intereses o, de manera contraria, el cambiarla o mantenerla les supondría algún tipo de perjuicio. Estos intereses que motivan la acción de los actores podrían ser partidarios o electorales, es decir, procuran obtener una ventaja (o disminuir una desventaja) que les permita obtener un resultado más beneficioso en los futuros comicios electorales; pero también podrían no responder a intereses electorales, ya que estos podrían variar según la naturaleza del actor (Renwick, 2010, sec. 549).

Sobre la formación de los deseos, Elster indica que estos se configuran a partir de la existencia de mecanismos cognitivos presentes en los actores; así la preferencia que estos manifiestan entre dos opciones podría variar dependiendo de la manera en que estas son descritas, aun cuando desde un punto de vista lógico ambas descripciones.<sup>3</sup> Asimismo, este autor plantea que los deseos pueden estar formados (o deformados) por el resultado de los actores de reducir su *disonancia cognitiva* (Elster, 1995, 2013). A pesar de su nombre, este es un fenómeno más motivacional que cognitivo, el cual refleja la necesidad de los actores de lograr una “tranquilidad interior”, lo cual provoca que ajuste sus deseos a sus creencias, o viceversa, hasta que ambos alcancen una relativa consonancia mutua (Elster, 1995; Therkelsen, 2011).

En cuanto a las creencias y opiniones de los actores, Elster (1995, 2001) manifiesta que están formadas por mecanismos “calientes”, es decir, motivados por factores externos y contextuales, así como por mecanismos como el autoengaño y la “racionalización” de la esperanza. De esta manera, las creencias pueden constituirse a partir de la necesidad de los actores de encontrar sentido a sus acciones, de hallar un propósito que guíe sus decisiones.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Para ejemplificar esta situación Elster menciona el caso en donde una persona está dispuesta a pagar \$2 por una copa *media llena*, pero se niega a pagar más de \$1.50 por una copa *media vacía* (Elster, 1995, p. 23)

<sup>4</sup> Sobre este tema en específico, Elster plantea que: “...los seres humanos parecen tener la profunda necesidad de contar con razones suficientes para hacer lo que hacen y una aversión igualmente profunda por las situaciones en las cuales la razón no les da respuestas claras. Con frecuencia las personas necesitan tener una creencia -cualquiera que sea- más que una creencia correcta. Aún en las situaciones en las que no cuentan con

Renwinck es de una opinión similar a la de Elster, en el sentido de identificar lo complicado que puede ser para un actor formar sus preferencias a partir de sus motivaciones o deseos, dada las restricciones cognitivas que estos poseen. Pero, además, identifica que los actores pueden estar sujetos a otras restricciones que deben tomarse en consideración para comprender las decisiones que estos toman respecto al sistema electoral, los cuales se relacionan con la legitimidad de las acciones, a partir de la valoración de los actores sobre lo que consideran aceptable realizar (Renwick, 2010, sec. 560).

Considerando lo anterior, es problemático asimilar la conducta y decisiones finalmente adoptadas por los actores como una evidencia que permita inferir sus creencias y deseos, ya que dichas conductas y decisiones eventualmente podrían no responder a los deseos y creencias de los actores, debido a las distintas restricciones (cognitivas, políticas, institucionales, etc.) que deben enfrentar. Dada esta situación, para hacer frente a este problema y poder hacer análisis de la evidencia empírica que se recolecte durante el proceso de investigación, se partirá de la proposición del neoinstitucionalismo que el comportamiento y las creencias de los actores no son necesariamente coincidentes. De manera más específica se partirá de los siguientes supuestos:

1. Las preferencias o intereses manifestados en la acción no deben considerarse como las “verdaderas” preferencias
2. Los métodos para agrupar intereses inevitablemente son distorsionados
3. Las configuraciones institucionales pueden privilegiar grupos de interés particulares y podrían requerir reformas (Immergut, 2006, p. 393).

Siguiendo esta línea, el NH plantea la existencia de limitaciones a la racionalidad instrumental por parte de los actores, debido a sus cosmovisiones particulares las cuales pueden impedir que funcionen bajo una lógica de medios y fines. Esta situación provoca que pongan énfasis a la causalidad como contextual, es decir, tienden a ver como causalmente significativas aquellas configuraciones complejas de factores, que son el resultado

---

*la información necesaria para formarse una opinión sensata, sienten ciertos reparos en admitir su ignorancia o su agnosticismo” (Elster, 1995, p. 24).*

contingente de los procesos históricos (Immergut, 2006, pp. 408–409). Asimismo, se recalca el papel de las instituciones como generadoras de sentido para la adopción de decisiones y estrategias por parte de los actores, ya que estas establecen tanto los canales de comunicación, como funcionan al mismo tiempo como códigos de lenguaje que facilitan la interpretación entre los actores, permitiendo la coordinación estratégica de sus acciones (Immergut, 2006, pp. 412–413).

Por lo tanto, a la hora de analizar los deseos y creencias de los actores es necesario tomar en consideración el contexto (o coyuntura) y las instituciones involucradas. En el primer caso, el contexto vendría a determinar las variables y factores coyunturales que pueden estar incidiendo tanto en las preferencias como en las opciones disponibles para los actores involucrados. Para el caso que nos atañe, por ejemplo, el contexto vendría a representar los factores por los que sería -o no- importante para la sociedad la discusión de un reforma al régimen electoral costarricense, lo cual podría facilitar a sus promotores impulsar iniciativas en este sentido; asimismo, podría estar influyendo en las decisiones o rumbos de acción disponibles para los actores, así el que llegara a la luz pública información sobre mal manejo de dineros públicos para el financiamiento de partidos políticos, podría impulsar que los actores involucrados traten de realizar reformas para evitar situaciones como esa o, al menos, les dificultaría oponerse a la imposición de mayores controles al financiamiento de los partidos políticos, ya que esto los haría perder legitimidad ante la sociedad.

En el caso de las instituciones, su importancia radica en dos sentidos. El primero, como definidoras de los mecanismos y espacios en los cuales se lleva a cabo el proceso de toma de decisiones. Al respecto, a lo largo del presente documento se ha pretendido dejar claro que el objeto de análisis es el proceso de discusión política en torno a la reforma del Código Electoral aprobado en el 2009 en Costa Rica, el cual se realiza tanto dentro de escenarios formales como informales; no obstante, se debe reconocer la Asamblea Legislativa como el escenario central de este proceso, ya que es el órgano encargado de tomar formalmente las decisiones respecto a dicho Código Electoral. Por lo tanto, la Asamblea Legislativa vendría a responder a lo que se conoce, en el campo de la política pública como una *arena regulatoria*, ya que vendría a ser el espacio donde se discute y decide sobre la

creación de normas e instituciones con el propósito de regular, e incluso limitar, las actuaciones de las personas, grupos u organizaciones, bajo la amenaza de ser sancionados si no cumplen con estas disposiciones. Esto provoca que haya alta conflictividad en el proceso de formulación y aprobación de las políticas públicas en esta arena, ya que en muchos casos llegan a comportarse como *juegos de suma cero*.

Asimismo, también es apropiado recurrir a la TER (e incluso al Neoinstitucionalismo de Elección Racional) ya que este indica que los actores tomarán sus decisiones de manera estratégica, aprovechando las instituciones existentes, para alcanzar sus objetivos. Pero también indica que los actores buscaran promover (o bloquear) la creación y reformas de instituciones, y para esta perspectiva las instituciones son restricciones del comportamiento de los actores (Hall & Taylor, 1996); y eso es precisamente lo que se discute en esta arena, construir regulaciones (instituciones) que buscar restringir o modificar el comportamiento de los actores de una forma determinada.

El segundo, en este caso vendría a ser la propia institución cuyo diseño se está discutiendo. Diversos estudios han mostrado que en el imaginario político de la población costarricense la democracia es la pieza fundamental, al mismo tiempo, estos han arrojado que la población tiende a igualar la democracia con los procesos electorales (Camp, 2001; Díaz González, 2014; Díaz González et al., 2018). Por lo tanto, la legitimidad hacia la democracia parece estar asociada a la confianza que se tengan a los resultados de los procesos electorales para elegir a las autoridades políticas del país, lo cual a su vez está vinculado a la normativa y entes encargados de regular y realizar dichos comicios. Siguiendo esto, para los actores involucrados en la discusión de la reforma del Código Electoral esta situación debe generar una importancia especial, ya que no solo se termina discutiendo y aprobando las reglas sobre las cuales se llevarán a cabo los procesos electorales en Costa Rica, sino que están incidiendo eventualmente en la percepción de la población sobre la legitimidad de la democracia y, con ello, sobre la propia legitimidad de las autoridades políticas.

Lo descrito anteriormente puede llevar a provocar que exista un interés especial de los actores involucrados no solo por el fondo de la discusión, sino también por la forma en que esta se lleva a cabo ya que, a diferencia de otras temáticas y políticas públicas en cuya definición participan y en las que por asuntos de temas o complejidad pueden generar poco



interés en amplios grupos de la sociedad, en lo que respecta a la discusión de reformas al Código Electoral este va a generar una amplia atención por parte de la opinión pública. Por lo tanto, los actores involucrados tomarán en consideración dicha situación a la hora de plantear sus estrategias y valorar sus opciones.

El último elemento del modelo de Elster presentado en la ilustración 1 es la información. El acceso que los actores tengan a la información es importante, ya que esta puede influir en la definición de las creencias y deseos que estos tengan. Así se parte del supuesto que, a mayor acceso y calidad de la información, es más factible que los actores adopten acciones que terminen trayéndoles el mayor beneficio posible según sus intereses. Sin embargo, los actores pueden caer en la llamada “trampa de las creencias”, la cual consiste en que solo buscan o aceptan como legítima aquella información que sea acorde con sus creencias, con lo cual refuerzan sus propias creencias, aunque estas finalmente les haga adoptar decisiones que no sean las más apropiadas a sus intereses. A esta situación también se le debe agregar las limitaciones cognitivas y materiales que los actores puedan tener para acceder, entender y procesar la información, para que esta les sea útil en el proceso de toma de decisiones (Elster, 2001).

A lo anterior se le debe sumar que mucha de la información accedida por los actores en este tipo de procesos proviene de otros actores, y dado que, debido a factores como el tiempo o los recursos, los receptores de la información no pueden en muchos casos verificar la calidad o veracidad de la información, y deben decidir si utilizan o no la información que reciben a partir de la confianza que tengan en el emisor. Esto provoca una nueva situación estratégica, donde el manejo de la información por parte de los actores se vuelve en un punto clave para alcanzar sus intereses mediante la influencia que pueden tener sobre otros actores, incluso aunque esto implique engañarlos para que adopten una decisión contraria a sus propios intereses (Mackie, 2001).

Asimismo, el manejo de la información es fundamental, ya que permite a los actores definir sus opciones a partir de sus preferencias, así como estimar las opciones y preferencias de los otros actores con los que deben interactuar. Este punto es importante para comprender la anuencia o reticencia de un actor para permitir o vetar una decisión, en otras palabras,

ayuda a estimar la manera que se comportara en escenarios institucionales de toma de decisiones.

### **I.5.3 Teoría de Jugadores con Veto**

Para comprender la dinámica a lo interno de la Asamblea Legislativa, así como su relación con otros actores institucionales que intervienen en el proceso de aprobación del proyecto 14.268, se utilizará la Teoría de Jugadores con Veto (TJV), cuyo fundamentos fueron expuestos por George Tsebelis en el artículo “*Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multi cameralism and multipartyism*” (Tsebelis, 1995a); posteriormente, fueron desarrollados y ampliados en su libro “*Veto Players. How Political Institutions Works*” (Tsebelis, 2006). Antes de entrar a exponer los elementos de la TJV que serán utilizados para comprender el fenómeno a analizar, se debe indicar que su elección se debe, primero, a que es una teoría desarrollada para comprender los procesos de toma de decisiones y el comportamiento de los jugadores a lo interno de los poderes legislativos, como en la relación de estos con otros jugadores con vetos (políticos e institucionales) presentes en el sistema político; y segundo, que es una “buena teoría” en los estándares de la Ciencia Política, ya que cuenta con parsimonia y coherencia interna, al mismo tiempo sus postulados son establecidos de manera que han podido ser comprobados por diversos análisis empíricos (Hallerberg, 2011).

Para iniciar, Tsebelis parte de la idea que la política, entendida esta como las acciones y decisiones desarrolladas por los entes de gobierno, son productos de dos factores: las preferencias de los actores implicados y las instituciones predominantes. Así, estos factores determinarán la capacidad de los actores para realizar cambios en el *Statu Quo* (SQ) y, por ende, determinará el grado de estabilidad política de un sistema político y/o gobierno (Tsebelis, 2006, 2011).

Así, la teoría propuesta por dicho autor recibe su nombre porque se concentra en explicar (y predecir) las interacciones de los *jugadores con veto*, los cuales son “*actores individuales o colectivos, cuyo consenso es necesario para cambiar el statu quo*” (Tsebelis, 2006, p. 27). Los jugadores con veto que son generados por la Constitución, es decir, esta les

da la capacidad de *vetar* una decisión política, se les llama *jugadores con veto institucional*. Para el caso de estudio que se plantea, se tendría tres jugadores con veto institucional, estos serían:

- **Poder Ejecutivo.** Después que una ley es aprobada por la Asamblea Legislativa, el poder ejecutivo puede vetar dicha legislación de manera total o parcial (Constitución Política de la República de Costa Rica, art. 140)
- **Sala Constitucional.** La legislación aprobada por la Asamblea Legislativa puede ser sometida a consulta a la Sala Constitucional, para determinar que esta hay seguido el debido proceso o trámite legislativo para su aprobación (revisión de forma); o bien, para dictaminar que el contenido de la ley sea acorde a lo establecido en la Constitución Política (Constitución Política de la República de Costa Rica, art. 10). En caso que encuentre que hay algún vicio o inconsistencia, puede declarar la ley como inconstitucional y, por ende, vetarla.
- **Tribunal Supremo de Elecciones.** En materia de legislación electoral, el TSE tiene la obligación de colaborar en la elaboración de proyectos de ley en materia electoral (Ley 1556, art. 19); asimismo, cuenta con la capacidad de detener la aprobación de legislación, con la cual no esté de acuerdo, durante periodo de campaña electoral (Saborío Elguezabal, 2009; Sobrado González, 2005). Adicionalmente, el artículo 97 de la Constitución Política establece la obligatoriedad a la Asamblea Legislativa de consultar los proyectos de ley relativos a materias electorales al TSE, y en caso de que se desee apartar del criterio emitido por este ente, necesita el voto de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros.<sup>5</sup> Estos elementos les brinda una pseudo capacidad institucional de veto. Sin embargo, dado el rol que históricamente el TSE ha jugado en el sistema político costarricense, para garantizar su estabilidad, se analizará su participación como si tuviera una capacidad institucional efectiva de veto.

---

<sup>5</sup> Asimismo, el artículo 121, inciso 1) de la Constitución Política otorga a la Asamblea Legislativa la capacidad de dictar, reformar, derogar y dar interpretación auténtica a las leyes, con excepción a la materia que trate el Tribunal Supremo de Elecciones.

Cuando los jugadores con veto son generados por el juego político, por ejemplo, mediante un proceso electoral que otorga distintas cuotas de poder a diferentes jugadores para intervenir en los procesos de toma de decisiones públicas, son denominados por Tsebelis como *jugadores con veto partidario*. Para la presente investigación, los jugadores con veto partidario serán los partidos políticos con representación en la Asamblea Legislativa y, especialmente, aquellos con representantes en las distintas comisiones legislativas en las que se discutió el proyecto 14.268; ya que estos tenían tanto capacidad directa para influir en el contenido de dicho proyecto, como para *vetar* las decisiones o cambios propuestos por otros partidos.

Es necesario indicar que la capacidad de veto de los jugadores con veto partidario, está directamente ligada al procedimiento que estos utilizan la toma de decisiones; esto debido a que entre más restrictiva sean las reglas utilizadas para la toma de decisiones, mayor estabilidad política se genera y, por ende, más difícil es realizar cambios en el SQ (Tsebelis, 2006, pp. 51–54). Así, por ejemplo, los jugadores tienen mayor capacidad de veto en procedimientos de votación por *mayoría calificada*, que en los casos en que basta una *mayoría simple* para la toma de decisiones.

Para determinar la capacidad de incidencia de los partidos políticos para tomar o vetar decisiones a lo interno de la Asamblea Legislativa, se procederá a utilizar el índice de poder de Banzhaf. Este índice calcula la cuota de poder que tiene un jugador para incidir en una decisión colectiva, tomando en consideración la cantidad de votos que el jugador maneja, la cantidad de votos que controlan los otros jugadores y la cantidad de votos necesarios para que la decisión sea adoptada (Shubik, 1992, pp. 196–199). Por lo tanto, entre más necesario sea un jugador para lograr la mayoría requerida para la aprobación de la decisión, más alto será su índice de poder y, por ende, mayor será su capacidad de veto en caso de no estar de acuerdo con la decisión.

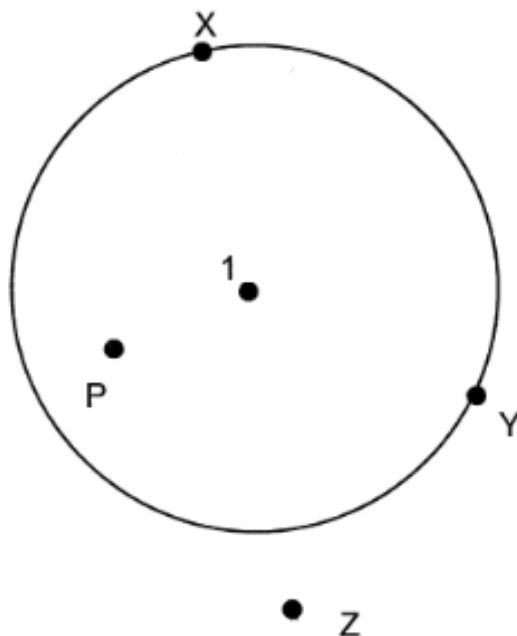
Formalmente, el índice de Banzhaf se calcula asignando a un jugador  $i$  la media aritmética de las contribuciones que dicho jugador hace a las coaliciones que se puede unir. En un juego simple o de votación ponderada, un jugador sólo aporta algún beneficio a la coalición ganadora en la que es crítico, es decir, en donde se convierte en el pivote para lograr

que la coalición se convierta en ganadora. De esta manera, el índice de poder de Banzhaf se obtiene al aplicar la siguiente fórmula:

$$\beta_i(N, v) = \sum_{S \in SW_i(v)} \frac{1}{2^{n-1}}.$$

Tsebelis plantea que todos los jugadores con veto (institucionales o partidarios), cuentan con una preferencia ideal y con una *curva de preferencia circular* (ver diagrama I.3), es decir, un conjunto de alternativas que serían aceptables para ellos, y que se encuentran a distancias similares de su preferencia ideal (Tsebelis, 1995a, 2006, 2011). Este punto es importante, porque se reconoce que los jugadores no actúan exclusivamente para *maximizar* su utilidad, sino que están abiertos a una serie de opciones que le resultan plenamente satisfactorias, lo cual ayuda a explicar porque actores políticos con posiciones -supuestamente- contradictorias, logran alcanzar un acuerdo. Asimismo, esta postura es consecuente con la visión de elección racional que se utilizará para el análisis de los datos, según lo planteado en la sección anterior.

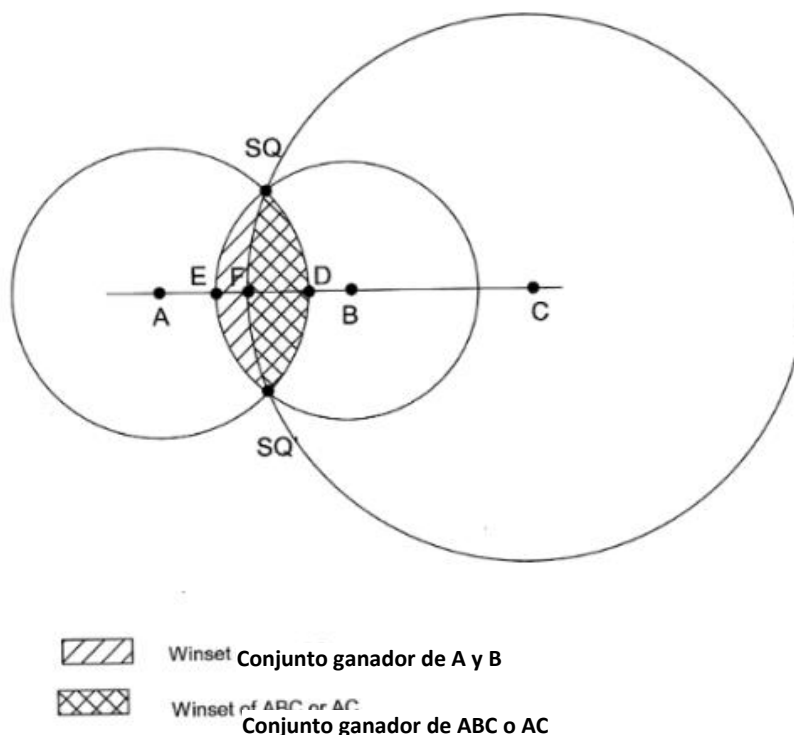
### **Diagrama I.3 Curva de indiferencia circular de un jugador con veto**



**Fuente:** Tsebelis, 2006, p. 28

Siguiendo esto, para que sea posible cambiar el SQ, las curvas de indiferencia de los jugadores con veto deben traslapar de tal manera que sus preferencias sean acordes con el cambio planteado; al área en el que se encuentran estas preferencias se le conoce como *conjunto ganador del SQ* (Tsebelis, 2006, p. 29). En este punto es necesario hacer varias precisiones; en primer lugar, en el caso de los jugadores con veto institucional, se requiere que haya un consenso entre todos para cambiar el SQ, esto debido a que cada uno tiene la capacidad de vetar cualquier acción que varíe el SQ. Esto no implica que no puedan existir mecanismos institucionales para contrarrestar un veto realizado por un jugador con veto institucional. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, una ley vetada por el Poder Ejecutivo puede ser “resellada” por la Asamblea Legislativa; incluso, el propio Poder Ejecutivo puede levantar dicho veto en algunos casos limitados (Salazar Chavarría, 2015).

**Diagrama I.4** El conjunto de preferencias de los jugadores con veto A y C está contenido en el conjunto ganador del SQ y el jugador B se encuentra absorbido



**Fuente:** Tsebelis, 2006, p. 36

En segundo lugar, en el caso de los jugadores con veto partidario, el conjunto ganador del SQ debe estar conformado por tantos jugadores sean necesarios para adoptar la decisión. Sin embargo, en este caso es posible que el conjunto de preferencias de uno o varios jugadores con veto se encuentren contenidos en el conjunto ganador o en el conjunto de preferencias de otros jugadores con veto partidario (ver diagrama I.4). En estos casos, se considera que los jugadores en esta condición han sido “absorbidos” y no inciden en aumentar la estabilidad política; en otras palabras, pierden su capacidad de veto (Tsebelis, 2006, pp. 35–40). Este es el caso de partidos políticos cuyas preferencias estén contenidas en las preferencias de otra agrupación política, por lo tanto, si bien formalmente pueden contar con una cuota de poder en el proceso de toma de decisiones, no tienen motivo o interés para oponerse o tratar de variar la propuesta presentada por la agrupación política que “absorbe” sus preferencias.

En tercer lugar, cuando el SQ se encuentra alejado de la curva de indiferencia de todos los jugadores con veto, ya sea institucionales o partidarios, el conjunto ganador es amplio y, por ende, la estabilidad política es baja. En caso contrario, cuando más cerca este el SQ de la curva de indiferencia de los jugadores con veto, más reducido será el conjunto ganador y la estabilidad política aumenta (Tsebelis, 2006, pp. 40–44). Esto quiere decir que, entre más distante estén las preferencias de los jugadores con veto respecto al actual SQ, más drásticos serán los cambios que llevarán a cabo en la situación política y, al contrario, entre más cercana estén sus preferencias con el actual SQ, los cambios políticos que impulsarán son menos drásticos.

En cuarto lugar, a mayor sea la distancia ideológica entre los jugadores con veto, es decir, entre más alejadas estén sus curvas de indiferencia, mayor será la estabilidad política (Tsebelis, 1995, 2006). En otras palabras, en los escenarios políticos donde los jugadores tienen mayor cercanía ideológica aumenta la posibilidad de que adopten decisiones para variar el SQ; y entre mayor sea la distancia ideológica entre jugadores, es menos probable que puedan llegar a acuerdos para cambiar el SQ.

Por último, Tsebelis rescata en su teoría la importancia del control de la agenda, ya que el jugador que define la agenda podría seleccionar el punto que prefiere entre el conjunto ganador del SQ. Esta ventaja disminuye conforme aumenta la estabilidad política, ya sea porque aumenta el número de jugadores con veto (no absorbidos), o aumenta la distancia entre las curvas de indiferencia de los jugadores. Caso contrario, la ventaja del controlador de la agenda aumenta, cuando sus conjuntos de preferencias se ubican centralmente dentro de los jugadores con veto existentes (Tsebelis, 2006, pp. 44–49).

## **I.6.Estrategia metodológica**

Para la realización de la presente investigación se utilizará el método hermenéutico, el cual se basa en el trabajo de Hans-George Gadamer, para quién la hermenéutica es una herramienta que permite el acceso a un fenómeno en procura de su comprensión y correcta interpretación a la luz de la experiencia humana (Gadamer, 1995). Lo anterior puede complementarse con la visión de Jürgen Habermas, para quién la hermenéutica toma el sitio



de la racionalidad humana, en otras palabras, permite observar la expresión de pensamiento de las personas colocadas en el mundo por la mediación de un código lingüístico (Habermas, 1988). Así, con la utilización del método hermenéutico lo que se pretende es tener una comprensión integral del proceso de reforma electoral realizado en Costa Rica, entre el 2001 y el 2009, para así entender qué factores, actores y acciones fueron interviniendo, de forma y grado distinto, para moldear el resultado del final: El Código Electoral del 2009.

Si bien la postura de Habermas y Gadamer sobre la hermenéutica contiene divergencias, también existe complementariedades entre ellas (Beltrán, 2009; Shapiro, 1994), es en este último punto en que se hará hincapié en la investigación, por lo que se entenderá la hermenéutica como una herramienta que permite observar cómo los actores políticos construyen un discurso racional (entendiendo racionalidad como la capacidad de expresar su pensamiento de forma que sea comprensible para su interlocutor) de su experiencia y creencias relacionadas con los aspectos religiosos, de tal forma que este sea congruente con su discurso y creencias políticas. No obstante, debe señalarse que la base del método de la investigación será el propuesto por Gadamer.

Así, para Gadamer, existe una realidad que, en primer lugar, es captada por los sujetos. Posteriormente es interpretada (comprensión constructiva) y en último lugar se convierte en una realidad comprendida; de esta manera la labor de la hermenéutica sería explicar lo que ocurre en esta operación humana del comprender interpretativo (Weberman, 2000). Para realizar esta explicación se recurre al llamado círculo hermenéutico, el cual consta de tres fases: la comprensión, la interpretación y la aplicación. Es necesario señalar que estas tres fases se encuentran interrelacionadas entre sí, por ello la imagen de un círculo para representarla. Estas fases servirán de guía básica para la realización de la investigación, y se van a entender de la siguiente manera:

#### a) La comprensión

A pesar a la referencia a un círculo hermenéutico, el propio Gadamer señala como paso inicial la *comprensión* de acciones, textos y discursos. El investigador recurre a fuentes primarias, previamente anticipadas o localizadas, para la elaboración de construcciones denominadas “ideas fuerza” que permitan la comprensión de los discursos por medio de la identificación de su hilo argumentativo y, a partir de ahí, poder construir un razonamiento interpretativo en la fase siguiente (Gadamer, 1988, p. 360).

Para realizar lo anterior, en el caso de análisis de discursos y posiciones de los actores que intervienen en el proceso de reforma electoral, es necesario recurrir a técnicas que permitan la localización de estas “ideas fuerza”. En este caso se propone utilizar el llamado análisis pragmático del discurso el cual, a diferencia de otro tipo de análisis de discurso, pretende ir más allá del análisis semántico y de las estructuras lingüísticas de los textos, para así incursionar en su contextualización. El propósito es observar cómo el discurso cobra sentido en un espacio y tiempo específico, es decir, en el contexto de su génesis y aplicación. En este sentido Wodak y Meyer, plantean que una explicación “crítica” del discurso requiere de una teorización y descripción, tanto de los procesos como de las estructuras sociales que dan lugar a la producción del texto, como de los procesos y estructuras sociales que permite a los individuos y grupos, en calidad de sujetos históricos, crear sentido e interactuar con el texto (Wodak & Meyer, 2003).

A partir de lo anterior es posible identificar una importante implicación analítica que esa técnica tiene en la investigación: la necesidad de realizar una ubicación o contextualización de lo que se expone en los discursos, en relación a los procesos económicos, sociales y políticos que ocurren en el momento en que son expresados. Esto implica toda una labor complementaria de revisión bibliográfica y documental que permite seguirle la pista al discurso de los actores, así como el significado que estos le asignan. De esta manera, el procedimiento que se realizará para la obtención de la información de los discursos en procura de su comprensión será el siguiente: 1) la definición de una serie de variables y subvariables para la; 2) búsqueda de las mismas en el sentido de los planos de: presencia (que se refiere a la ubicación de esta en el discurso), cualidad (referida al sentido que esta tiene en el discurso) y la coexistencia (relación y posible determinación que puede

tener una sobre otra), para luego; 3) establecer las relaciones contextuales que permitan el análisis desde la perspectiva teórica

#### b) La interpretación

La fase de interpretación pretende fundir lo aspirado por el intérprete y lo ofrecido significativamente por el texto o el acto humano. En este sentido, Gadamer alude a una suerte de condición ubicua del intérprete sobre el interlocutor, es decir, coloca en la subjetividad razonablemente crítica del intérprete, la responsabilidad de la interpretación, cuando aclara que el trabajo de éste no es simplemente reproducir lo que dice en realidad el interlocutor, sino que tiene que hacer valer su opinión de la manera que le parezca necesaria, teniendo en cuenta la autenticidad de la situación dialógica en que sólo él se encuentra como conocedor del lenguaje de las dos partes (Gadamer, 1988: 379). Por su parte, Habermas (1988) establece la mediación entre el intérprete y su subjetividad, su riqueza interior, su pensamiento, con aquello que se apropia al interpretar un texto determinado al estar interesado en el mismo. De esta manera el investigador interpreta al comprender, cuando se aproxima, se involucra teóricamente y explicita las situaciones.

#### c) La Aplicación

La fase de aplicación lo que pretende es la comprensión de la generalidad del discurso a partir del soporte teórico e interpretado sobre la facticidad del mundo de la vida (Gadamer, 1988: 214), en otras palabras, en esta fase lo que se procura es observar como los elementos identificados en el texto (elementos empíricos) se relacionan con los postulados teóricos para darles así un nuevo significado, el cual permite transcender el uso particular de ese texto en un contexto determinado y observar su relación con los aspectos o generalidades de la vida social en el que este se encuentra inmerso.

Para el cumplimiento de esta fase, los productos de los pasos anteriores serán contrastados con la propuesta teórica de la investigación, asimismo, como se indicó anteriormente, las acciones, discursos y textos relacionados con el proceso de la reforma electoral realizada en Costa Rica entre el 2001 y el 2009, se pueden entender en el marco de la coyuntura en la que fueron realizadas. Por tal motivo, el análisis de la coyuntura es una pieza fundamental en la investigación, ya que permite observar si la reforma electoral responde a un proceso de largo plazo (path-dependence) o bien, se encuentra sujeta a situaciones más relacionadas con el contexto o entorno sociopolítico en la que fue llevada a cabo. Dado esto, en el siguiente apartado se entra a exponer como se llevará a cabo el análisis de coyuntura y sus implicaciones para el análisis del proceso de reforma electoral en Costa Rica.

### **I.6.1 Análisis Documental**

Esta técnica se basa en la recopilación de documentos y literatura académica relacionada con el tema, con el propósito de extraer y generar inferencias que permitan dar respuestas y aumentar la comprensión de un fenómeno de estudio (Batthyány & Cabrera, 2011; Clauso García, 1993; Münch & Ángeles, 2009). En el caso de esta investigación, esta técnica primordialmente será utilizada para reconstruir la trayectoria (path dependence) del proceso de reforma electoral en Costa Rica. Para ello se revisará tanto la historiografía disponible sobre este tema, como diversa fuente primaria, especialmente periódicos. El propósito es observar cómo ha ido evolucionando la reforma de la legislación electoral en Costa Rica, a que temas se les ha dado prioridad, y en qué momentos se han impulsado sus cambios.

### **I.6.2 Análisis de Coyuntura**

Como se indicó anteriormente, los cambios en el contexto político, así como los eventos contingentes que surgen durante el proceso de reforma de la legislación electoral, son elementos a los que se les debe prestar especial cuidado para comprender el comportamiento de los actores involucrados, así como el resultado de dicho proceso (Benoit, 2007; Cox, 2015; Dunleavy & Margetts, 1995; Norris, 1995).

Para dar cuenta de los cambios en el contexto se recurrirá al Análisis de Coyuntura, la cual es una técnica de investigación que surge como una estrategia y enfoque metodológico para el estudio de los fenómenos políticos. Para efectos del presente proyecto, los estudios de coyuntura se enfocan en la posibilidad de conocer un fenómeno socio-político específico, en un contexto (tiempo y espacio) determinado, de forma tal que se reconozca la articulación existente entre los elementos que lo componen.

Las nociones de coyuntura y análisis de coyuntura remiten ambas al concepto de articulación de la realidad y a nuestra inserción en esa realidad. Esta articulación no sólo supone la relación sino también la forma y el sentido o carácter de la conexión (INCEP, 2002). Así, los temas de coyuntura no son seleccionados al azar, hay elementos específicos de un acontecimiento que permiten determinarlo como tal, en tanto este se caracteriza por emerger de una necesidad o interés particular, y generalmente reconocerse como un acto político.

El análisis de coyuntura descansa en conceptos que permiten un diagnóstico de la situación actual de lo real y, especialmente, en un diagnóstico de la situación actual de fuerzas en el escenario de la política en un sentido amplio (Gallardo, 1988, p. 14) En relación con lo anterior, “el análisis de coyuntura se presenta como una forma de conocimiento de lo histórico-social con vistas a una inserción adecuada en esta realidad” (Gallardo, 1988, p. 19) que, en el caso particular del proyecto, es la cultura política costarricense.

Para la realización del análisis de coyuntura, se utilizará la propuesta desarrollada por Abarca Rodríguez (2012), quien identifica que para la realización de dicho análisis es necesario tomar en consideración cinco categorías: los acontecimientos, los escenarios, los actores, la relación de fuerzas y la articulación o relación entre estructura y coyuntura.

**A) Los acontecimientos.** Como indica Abarca Rodríguez (2012, p. 257) los hechos son cotidianos y constantes, sin embargo, cuando destacan por alguna circunstancia se convierten en un acontecimiento. Así, el propósito es identificar un acontecimiento central (toma de decisión, posición o conflicto político) a partir del cual realizar la ejecución del análisis de coyuntura y el cual, a su vez, se relaciona o tiene impacto con otros acontecimientos: “Este

acontecimiento no es una expresión aislada, sino que se inserta en un cúmulo de relaciones más complejas. Tampoco debe tener una importancia relativa menor respecto a otras situaciones o hechos, de alguna forma, se puede asegurar que es la expresión central -o evento estelar- de una serie de hechos y relaciones concatenados” (Abarca Rodríguez, 2012, p. 258).

Para delimitar los acontecimientos a estudiar, es preciso definir cuál es la fase situacional a considerar, es decir, la expresión de la coyuntura en un periodo. Para realizar dicha delimitación, se debe establecer cuál es el hecho o acontecimiento que marca el inicio de la coyuntura y, asimismo, cual hecho o acontecimiento sirve de cierre a esta. (Abarca Rodríguez, 2012, p. 259).

**B) Los escenarios.** El escenario se compone del espacio o espacios en los que se lleva a cabo los acontecimientos de interés del análisis de coyuntura. Como Abarca Rodríguez (2012, p. 261) indica, es necesario diferenciar los espacios formales de los informales. Los espacios formales corresponden a las llamadas “instituciones formales clásicas”, por ejemplo, el Congreso, la Corte Suprema de Justicia, la Casa de Gobierno, etc. Por otro lado, los espacios informales estarían formados por las calles, plazas, parques, etc., es decir, por lugares que no guardan necesariamente relación estricta con el acontecimiento que transcurre en ellos.

Asimismo, lo común es relacionar a determinados actores con un escenario, por ejemplo, los movimientos sociales con las calles donde llevan a cabo sus actividades de protestas; sin embargo, la importancia de los escenarios no es concebirllos en su dimensión geográfica o material, sino en su valor o significado simbólico, y el impacto que puede tener este para el desarrollo de los acontecimientos analizados. Además, pueden existir espacios que no se pueden ubicar geográficamente, tal sería el caso de la opinión pública, el cual sería un espacio simbólico no oficial, en el cual convergerían las opiniones y creencias de distintos actores ante un asunto público particular (Abarca Rodríguez, 2012, p. 262).

**C) Los actores.** Como actor se entiende aquel sujeto, individual o colectivo, que presenta una propuesta, defiende una idea o realiza una acción que forma parte o incide en los

acontecimientos estudiados. Por lo tanto, al realizar el análisis de contenido “se debe tener clara la importancia de registrar la posición o acción de cada actor, pero que sería más valioso aún, si puede descubrir cómo es que el actor llegó a la formulación de dicha posición” (Abarca Rodríguez, 2012, p. 264). En otras palabras, un reto importante a la hora de realizar análisis de coyuntura es tratar de descifrar los motivos o causas que lleva a un actor a adoptar determinada posición o tomar una decisión. En general, es posible identificar cuatro tipos de actores que participan en las coyunturas:

1. Los protagonistas, los cuales manifiestan, defienden y promueven sus intereses de forma abierta y clara.
2. Los ayudantes, aquellos actores que defienden intereses de homólogos ya sea por una alianza efímera o por tradición.
3. Los opositores, son los que buscan obstaculizar el propósito manifiesto u oculto de otros actores.
4. Los destinatarios, quienes se ven afectados de manera directa o indirecta de las acciones de los actores en conflicto (Abarca Rodríguez, 2012, p. 264).

Asimismo, Abarca Rodríguez (2012, p. 265) indica que las estrategias o posiciones de los actores anteriormente señalados corresponde a uno de los siguientes tres tipos:

- Posición defensiva: conjunto de acciones contrarias a la posición de otro actor, que nace de ella misma o como apoyo a una iniciativa de otro actor.
- Posición ofensiva: acciones proactivas que buscan lograr o mantener una ventaja de los intereses de un actor en particular.
- Posición ofensiva-defensiva: combinación de los dos tipos anteriores.

**D) Las relaciones de fuerza.** La organización y fuerza que posee un actor se manifiesta en su relación con otros actores. De esta manera, la capacidad que un actor tiene de alcanzar sus

objetivos se denomina “relaciones de fuerza”. Así, para poder alcanzar sus objetivos, es necesario para un actor contar con credibilidad y la capacidad de concretar acuerdos, ya que estos le permitirán generar vínculos en procura de modificar los escenarios de las coyunturas a su favor (Abarca Rodríguez, 2012, p. 273).

Por lo tanto, realizar un análisis de las correlaciones de fuerza implica la realización de un mapeo sobre el posicionamiento de los actores y cómo estos se mueven a lo largo de la coyuntura, lo que requiere la identificación de las estrategias que siguen dichos actores y el entorno en el que se desenvuelven. Así, la estrategia contempla la manera en que los actores definen sus objetivos y trazan sus líneas generales de acción para alcanzarlas; al mismo tiempo, se debe tomar en consideración que lo que haga o diga un actor tendrá un impacto en la reacción y estrategia de otro actor (Abarca Rodríguez, 2012, p. 261).

En lo que respecta al entorno, este consiste de los factores (circunstancias) y fuerzas (actores) que influyen sobre las decisiones, la capacidad de reacción y las alternativas de acción de los actores; en otras palabras, “es constituido por las condiciones directas que afectan las acciones de los actores y que, por tal razón, condicionan a la coyuntura” (Abarca Rodríguez, 2012, p. 280).

**E) La articulación estructura-coyuntura.** La coyuntura debe ser entendida tanto en su contexto como más allá de este, ya que dependiendo del fenómeno de estudio es necesario inscribir los sucesos, y hasta las posiciones de los actores, en el marco organizacional, institucional, regional, socioeconómico a nivel nacional, e incluso, internacional (Abarca Rodríguez, 2012, p. 282).

Tomando lo anterior en consideración, no puede existir una coyuntura sin estructura, ya que esta se “inserta en medio de una serie de elementos sociales que se sintetizan en la economía (recursos naturales, formas de propiedad de los medios de producción, sectores productivos), la política (partidos políticos, organizaciones sociales y populares, tipo de Estado y de Gobierno) y la ideología (sistema educativo, tendencia de los medios de comunicación, etcétera)” (Abarca Rodríguez, 2012, p. 283).



### **I.6.3 Análisis de Contenido**

Para identificar y analizar la posición de los actores que participan en el proceso de aprobación del proyecto n.º 14.268, especialmente las expresadas por los diputados y las diputadas que participaron en el escenario legislativo, durante la discusión y aprobación del proyecto, se hará uso del Análisis de Contenido (AC).

El AC es una técnica de interpretación de textos (escritos, dibujados, filmados, etc), cuyo propósito radica en interpretar adecuadamente los elementos que conforman dichos textos. De esta manera, el análisis de contenido se basa en la lectura (textual o visual) como instrumento de recolección de información, lectura que a diferencia de la lectura común debe realizarse siguiendo el método científico, es decir, debe ser, sistemática, objetiva, replicable, y válida; con el propósito de realizar inferencias reproducibles y válidas que puedan aplicarse a su contexto (Krippendorff, 1990).

Es necesario indicar que, si bien la aplicación del AC exige la realización de acciones como el conteo de palabras, así como la identificación de repeticiones de la manera en que se caracteriza o hace referencia a un evento o fenómeno determinado, se considera una técnica de análisis cualitativa. Esto debido a que los conteos o construcción de indicadores cuantitativos no dicen nada por sí mismos, sino son elementos de referencias para facilitar el análisis cualitativo que pondrá en relación el texto con su contexto (Abarca Rodríguez, 2012, p. 199).

Para la aplicación del AC, es necesario identificar distintos elementos, desde la *población* o conjunto de documentos que se pretende analizar, hasta la *codificación* de la información para la generación de inferencias que permitan una mayor comprensión del texto (Fernández Chaves, 2002; Krippendorff, 1990).

### **I.6.4 Análisis Comparativo Cualitativo**

El Análisis Comparativo Cualitativo (QCA por sus siglas en inglés) se orienta al análisis formal y sistemático de la causalidad; y fue desarrollado

para proveer herramientas que mejoren el análisis empírico cuando el objetivo es la comparación de un reducido número de casos (N pequeña). Así, el QCA trata de superar las limitaciones de los estudios cuantitativos orientados por las variables como las del análisis cualitativo de casos (Ariza & Gandini, 2012, pp. 502–503).

Este análisis parte de la acepción que las causas que explican un proceso social siempre son combinatorias, por lo que son complejas y necesariamente contextuales, es decir, son contingentes a la situación en la que tienen lugar. Por lo tanto, la causa y el contexto en el que ocurre están entrelazados de manera indisoluble, de manera que una misma causa en un contexto diferente puede generar un efecto totalmente distinto. Además, diversa literatura académica ha mostrado la utilidad que tiene la técnica para el desarrollo de explicaciones sociales para fenómenos complejos, especialmente para la Ciencia Política (Ariza & Gandini, 2012; Rihoux, 2006; Schneider & Wagemann, 2010; Wagemann & Schneider, 2010).

El QCA utiliza álgebra booleana para sistematizar la información y realizar una exploración exhaustiva de las condiciones causales lógicamente posibles, con el propósito tanto de brindar rigor a la interpretación causal, como garantizar transparencia y replicabilidad del análisis empírico y fortalecer la capacidad de generalización. El álgebra booleana es una técnica que permite convertir las proposiciones lógicas en símbolos matemáticos. Hay dos condiciones o estados en el álgebra booleana: verdad o presencia (representado por 1) y falsedad o ausencia (representado por 0), es esta manera tanto las condiciones explicativas como el fenómeno que se estudiará asumen valores binarios. Por lo tanto, al apoyarse en este sistema lógico el QCA logra determinar como la presencia o ausencia de determinadas condiciones un resultado es obtenido; este proceso se conoce como factorización de las condiciones en fórmula mínimas, el cual permite identificar las condiciones causales propias de cada contexto (Ariza & Gandini, 2012, p. 523).

Para la realización de este análisis se utilizará un software especializado llamado *fsQCA*, el cual fue elaborado por Charles Ragin, quien además es el desarrollador del QCA. Este software permite la construcción de las *tablas de verdad*, las cuales son matrices en las

que se expresa todas las condiciones explicativas de los casos de estudio de manera binaria; y además realiza el proceso de factorización.

En la presente investigación el QCA se utilizará para realizar el análisis de trayectoria de las reformas al Código Electoral, que han sido realizadas por la Asamblea Legislativa, entre 1952 y el 2002. Esta manera, se podrá identificar que elementos contextuales y características de la conformación legislativa se relacionan para facilitar o dificultar la aprobación de proyectos de ley que modifican el código electoral. Así, se facilita la identificación de los “turning points” que permiten la realización de cambios significativos en las instituciones que se han ido consolidando a lo largo del tiempo.

## **Capítulo I**

### **Condicionantes de la trayectoria de las reformas electorales en costa rica, 1953-2002**

El presente capítulo analiza la trayectoria histórica de las reformas al Código Electoral de Costa Rica, presentadas ante la Asamblea Legislativa entre 1953 y el 2002. El propósito de este análisis es identificar los mecanismos causales que interviene en la aprobación de dichas reformas; es decir, los condicionantes o factores que median para facilitar o dificultar que el Congreso apruebe reformas a la legislación electoral. Debido a que es un proceso complejo, es que no se considera la existencia de una causalidad simple; sino que se parte de la premisa que existen distintas variables que pueden estar interviniendo, al mismo tiempo o de manera independiente, para afectar el resultado del proceso.

Dado esto, es que para el análisis realizado se sigue lo establecido por el Neoinstitucionalismo Histórico (NH), el cual busca explicar cómo se desarrollan los procesos políticos a lo largo del tiempo, y porqué estos procesos se incrustan o asientan en instituciones. Para ello el NH se concentra en estudiar los momentos críticos, el desarrollo de secuencias distintivas y las rigideces que hacen difícil que los actores sociales escapar de rutas establecidas (Pierson, 2000; Rodríguez Castillo, 2008; Valencia & Pérez, 2014). Específicamente del NH se retoma su *análisis de trayectoria* o *path dependence*, el cual enfatiza como los procesos históricos (tiempo y secuencia de acontecimientos) llevan al surgimiento de las instituciones, a su consolidación, retroalimentación y, eventualmente, a su transformación (Howlett & Rayner, 2006; Pierson, 2000).

Es necesario anotar que el análisis de trayectoria no pretende ser una explicación simplista o deterministas detrás de las decisiones políticas, al contrario, busca abordar y explicar los factores que intervienen en el diseño, creación, estabilidad, continuidad, destrucción y/o sustitución de las instituciones (Farfán Mendoza, 2007; Howlett & Rayner, 2006; Mahoney, 2000; Weingast & Katznelson, 2005). Estos factores que intervienen en la creación, modificación o destrucción de las instituciones son denominados como coyunturas críticas o *turning points*; los cuales expresan situaciones en las cuales los tomadores de decisiones se enfrentan ante distintas opciones o trayectorias, las cuales llevan a las

instituciones a desarrollarse hacia una dirección determinada. Una vez que se selecciona la trayectoria, es difícil que pueda modificarse debido a los costos o beneficios para los actores involucrados (Howlett & Rayner, 2006; Pierson, 2000, 2004).

De esta manera, a lo largo de este capítulo se busca identificar y analizar cuáles son los factores que están presentes en estas coyunturas críticas, que inciden la aprobación de reformas al Código Electoral por parte de la Asamblea Legislativa; definiendo de esta manera la trayectoria de la reforma electoral en el país. Sobre este tema, Alan Renwick indica que la trayectoria pueda moldear las reformas electorales en dos niveles: el primero, puede generar patrones persistentes a largo plazo, consolidando el establecimiento de un determinado sistema electoral. El segundo, puede restringir la capacidad de cambio del sistema electoral, así decisiones o eventos tempranos limitan las posibilidades y opciones de cambio a futuro (Renwick, 2010, p. 79). No es propósito de la presente tesis investigar los cambios en el sistema electoral costarricense, sin embargo, estos elementos no pueden obviarse, debido a que pueden estar provocando restricciones en las decisiones adoptadas por los diputados y las diputadas respecto a las reformas electorales.

Por lo tanto, dado que el interés de la presente investigación es determinar los factores o condicionantes que influyen las decisiones adoptadas por la Asamblea Legislativa, centrándose en el estudio de los proyectos de ley de reforma al Código Electoral, es necesario estudiar las *coyunturas exógenas* y *endógenas* que pueden estar incidiendo en dicho proceso. Por coyunturas exógenas se entiende el contexto político-electoral en el que se encuentran inmersa la Asamblea Legislativa al momento de discutir y (no) aprobar las reformas al Código Electoral. Los proyectos de reforma al Código Electoral no se generan en el vacío, sino que pueden responder a cambios en el sistema de partidos, a inconvenientes presentados durante los procesos electorales, u otras situaciones similares que generen en los actores involucrados la idea o necesidad de realizar una reforma a la legislación electoral. Al mismo tiempo, otros aspectos de dicho contexto político electoral, por ejemplo, el desempeño electoral de los partidos, pueden funcionar como incentivo o desincentivo para que los diputados y diputadas aprueben una reforma al Código Electoral.

En lo que respecta a la coyuntura endógena, se refiere a elementos relacionados con la composición de la Asamblea Legislativa los intereses de las legisladoras y legisladores en

una reforma electoral, y el procedimiento legislativo al cual es sometido el proyecto de reforma al Código Electoral. Diversas investigaciones ya ha mostrado que, tanto para Costa Rica como para otros países, estos elementos impactan en el desempeño legislativo y en la viabilidad que un proyecto sea aprobado (Alemán & Calvo, 2007; Barrett & Eshbaugh-Soha, 2007; Béjar Algazi & Bárcena Juárez, 2016; Bertino, 2015; Borges, 2014a; Díaz González, 2011; J. P. Vargas & Petri, 2008); sin embargo, el propósito aquí será determinar cuáles de estos elementos inciden directamente en la posibilidad de aprobación de proyectos de reforma a la legislación electoral costarricense para, finalmente, contrastarlos con los factores presentes en la coyuntura exógena. Lo anterior se realiza con el propósito de determinar los mecanismos causales presentes en las coyunturas críticas que facilitan o promueven la aprobación de reformas al Código Electoral por parte de la Asamblea Legislativa.

Para lograr este propósito, el presente capítulo se divide en cuatro secciones. En la primera sección se reconstruye las coyunturas exógenas, es decir, los procesos político-electorales ocurridos en Costa Rica entre 1953 y 1998; se pone especial énfasis en identificar las situaciones, acontecimientos y problemáticas que podrían estar incidiendo, de manera positiva o negativa, en la aprobación de las reformas electorales. En la segunda sección se exponen las principales características de las coyunturas endógenas, así se presenta un análisis de la composición y distribución del poder en la Asamblea Legislativa, entre 1953 y el 2002, y como afectó el desempeño de este Poder de la República. La tercera sección también presenta elementos relacionados con la coyuntura endógena, ya que expone las características de los proyectos de reforma al Código Electoral presentados entre 1953 y el 2002, así como del procedimiento legislativo al que fueron sometidos. En la cuarta sección se analizan los factores presentes en las coyunturas endógenas y exógenas, para así identificar cuáles son los que inciden en la aprobación de proyectos de reforma a la legislación electoral; para esto se recurre al Análisis Cualitativo Comparado (QCA por sus siglas en inglés), para así determinar los mecanismos causales o condicionantes de la trayectoria de la aprobación de las reformas electorales durante el periodo de estudio.

## **1.1 Coyunturas exógenas: los procesos político-electorales, 1953-1998**

El presente apartado pretende reconstruir la coyuntura político-electoral acontecida en Costa Rica entre 1953 y 1998. Específicamente la atención se centra en las campañas electorales y en los cambios en el sistema de partidos políticos acontecidos en este periodo. La razón de esto, como se expuso antes, es que se considera que dichos elementos pueden estar influyendo -positiva o negativamente- para que se aprueben o archiven los proyectos de reforma al Código Electoral.

Para reconstruir las coyunturas político-electorales se recurre, de manera principal, a noticias publicadas en periódicos de circulación nacional de la época.<sup>6</sup> Es necesario indicar que lo informado por estos medios puede dejar por fuera algunos eventos y aspectos del proceso electoral, los cuales hayan sido considerado por los medios como poco importantes o irrelevantes para ser tratado como noticias; sin embargo, precisamente permiten identificar aquellos acontecimientos que se consideraron que tenían mayor impacto o interés de ser informados a la ciudadanía en su momento y, por ende, podían tener un mayor impacto en la opinión pública y en las consideraciones de los diputados y diputadas a la hora de discutir los procesos de reforma electoral.

Adicionalmente, no se debe descartar que los medios pueden adoptar posiciones para (des)favorecer a algún grupo o partido político, por lo que la información que presentan puede estar sesgada. Para disminuir este problema, en la medida de lo posible, se consulta la información reportada por dos o más medios; además, se ha tratado de contrastar la información expuesta por los periódicos con la historiografía y otra literatura académica que analizan estos procesos políticos.

Por lo tanto, el propósito de esta sección es presentar una reconstrucción del ambiente de los procesos político-electorales ocurridos entre 1953 y 1998; dando especial énfasis a los problemas y posibles irregularidades que pudieron acontecer en dichos procesos. Se debe indicar que el periodo que se reconstruye finaliza en 1998, debido a que lo ocurrido hasta ese año es lo que puede impactar la gestión legislativa para el periodo de gobierno de 1998-2002,

---

<sup>6</sup> Los periódicos que se revisan son: La Prensa Libre, Diario de Costa Rica, La República y La Nación.

el cual entra en el análisis realizado en el presente capítulo, influyendo en las preferencias y acciones de los partidos representados en ese momento en el congreso costarricense. Así, lo referente a la coyuntura político electoral acontecida después de 1998 se analiza en los capítulos 2 y 3 de la presente tesis.

Por último, la presente sección se subdivide a su vez en dos subsecciones: la primera abarca el periodo entre 1953 y 1974; donde se muestra que hay procesos electorales conflictivos, arrastrando aún las tensiones surgidas en el país tras la guerra civil de 1948. La segunda subsección aborda de 1978 a 1998, y muestra procesos electorales más pacíficos, pero con una competitividad electoral más alta.

### **1.1.1 1953-1974: Unas no tan pacíficas elecciones**

La década de 1940 en Costa Rica se caracterizó por una escalada en la conflictividad social y política. Este periodo se identifica por ser el momento histórico en el que se materializaron diversos conflictos y luchas políticas y sociales, las cuales fueron el resultado de procesos que venían ocurriendo en el país desde las décadas anteriores. Desde finales de la década de 1930, Costa Rica enfrentaba una crisis económica producida por el cierre de los mercados europeos, como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945); esta coyuntura propició que las propuestas para la solución de problemas sociales, permitieran a partidos políticos con proyectos reformistas y progresistas consolidarse en la arena electoral.

Según el politólogo estadounidense Fabrice Lehoucq, lo que ocurre en la década de 1940 en Costa Rica es la escalada de un conflicto provocado por la incapacidad de los distintos actores políticos de alcanzar compromisos mutuamente satisfactorios, en relación a los mecanismos más apropiados para capturar y retener el poder político (F. Lehoucq, 1992a). Debido a lo anterior, no es extraño que alguna literatura académica señale a las irregularidades y fraudes cometidos en las elecciones de 1944 y 1948, como las causas directas de la guerra civil de 1948 (Obregón Quesada, 2008; Oconitrillo, 2004). Sin embargo, hay que indicar que existen diversos análisis que indican que las irregularidades que pudieron ocurrir en dichos comicios, no eran distintos a los ocurridos en procesos electorales



anteriores, y que incluso no tuvieron un impacto significativo en los resultados electorales (Molina Jiménez, 2005a; Molina Jiménez & Lehoucq, 1999; Solís Avendaño, 2008).

A lo anterior se le debe sumar que la violencia no inicia con el estallido de la guerra civil, sino que se puede rastrear a todo lo largo de la década de 1940 (Solís Avendaño, 2008). Así, desde muy temprano en la década de 1940, un grupo minoritario de oposición encabezado por José Figueres, había insistido en que la lucha armada era el único medio para lograr un cambio en el control del poder político en Costa Rica; incluso, este grupo recurrió a la realización de una serie de actos terroristas que se agudizaron en 1947 (Molina Jiménez, 2005a, p. 375). Al respecto, la historiadora Mercedes Muñoz destaca que en 1947 se contabilizan 72 ataques terroristas en Costa Rica; entre ellos dos ataques dirigidos hacia el expresidente y líder del Partido Republicano, Rafael Calderón Guardia; una bomba que hizo explotar el automóvil de Manuel Mora, líder del Partido Vanguardia Popular, así como otra que explotara parte de su vivienda, y una bomba que explotara la casa de Manuel Formoso, director del periódico pro-oficialista “La Tribuna” (M. Muñoz, 1990, p. 45).

Estos antecedentes no se mencionan de manera ilustrativa, sino para poner en perspectiva que la guerra civil de 1948 no fue producto de un incidente coyuntural, sino que forma parte de un proceso de largo plazo, el cual tampoco finaliza con la fundación de la Segunda República, sino que continúa en las décadas siguientes, teniendo un impacto importante en la vida y funcionamiento de las instituciones políticas costarricenses. Esto es especialmente importante para el Código Electoral, y en general todas las instituciones electorales costarricenses, ya que finalmente se consolida en el imaginario de la población que lo ocurrido en 1948 fue fruto de un fraude electoral y, por ende, la manera de evitar futuros conflictos de esta índole es con una institucionalidad electoral sólida y confiable (F. Lehoucq, 1996, 1997, 1998).

Asimismo, para visualizar un elemento que es fundamental en esta investigación: las instituciones políticas son productos de procesos políticos, por ende, responden tanto al contexto en que se crean y desarrollan, como a los intereses de los actores que intervienen en su formación. Además, no se puede pensar que las instituciones sean “inocuas”, sino que responden a diversos objetivos, desde aquellos que pueden ser considerados positivos o moralmente deseables, por ejemplo, fortalecer la democracia en una sociedad; hasta aquellos

que pueden ser cuestionados o moralmente dudosos, como facilitar o evitar que cierto grupo pueda utilizar los canales institucionales para acceder a puestos de representación político.

Este último ejemplo sucede en Costa Rica; tras la Guerra Civil se aprueba la Constitución Política de 1949, la cual expresamente prohibía la existencia de partidos políticos comunistas; esto por considerarlos como una amenaza a la estabilidad democrática del país (Obregón Quesada, 2008, p. 355). Sin embargo, el Partido Comunista (PC) en Costa Rica existía desde 1931, había participado en distintos comicios acatando las normativas electorales de la época, y sin que hubiera señal alguna que intentara debilitar o acabar con la democracia costarricense (Molina Jiménez, 2005b, 2005a). El otro argumento utilizado es que los comunistas unieron fuerzas con los “calderonistas”<sup>7</sup> en la guerra civil, y por lo tanto su organización suponía una amenaza a la estabilidad política tras el conflicto. Sin embargo, fue la única agrupación política que fue proscrita mediante reforma constitucional, si bien el Partido Republicano, el cual era la agrupación política de los calderonistas, desaparece tras el conflicto armado, no fue proscrito ni se le prohibió a sus integrantes participar en la vida política, menos aún fueron sometidos a la persecución y violencia que fue vivida por los comunistas (Gamboa Brenes, 2017; Molina Vargas, 2017).

Por lo tanto, más allá de la discusión ideológica y de su participación en los eventos de la guerra civil de 1948, la proscripción del partido comunista parece que respondió -al menos en parte- al interés de eliminarlo como competencia de los procesos electorales. Desde su creación, el PC se había prácticamente apropiado de la “cuestión social” como punto principal de su agenda política, así promovía y defendía la adopción de leyes y políticas que mejoraran la condición de vida de la clase trabajadora o que promovieran mejores condiciones en la salud pública, por indicar algunos ejemplos. Su plataforma política fue bien recibida en ciertos grupos de la población, al punto de asegurarles un caudal electoral no muy amplio pero si muy estable. Esta es la razón por la cual el gobierno de Calderón Guardia (1940-1944) decide aliarse con este y con la Iglesia Católica, para aprobar las garantías Sociales, el Código de Trabajo y crear la Caja Costarricense del Seguro Social. Asimismo

---

<sup>7</sup> Así se denominaban a los partidarios del Dr. Rafael Calderón Guardia, candidata a la Presidencia de la República por el Partido Republicano Nacional en 1948, y presidente de la República entre 1940 y 1944.

explica porque el Partido Republicano finalmente decide formar una coalición electoral junto al PC para las elecciones de 1944 y 1948 (Molina Jiménez, 2007).

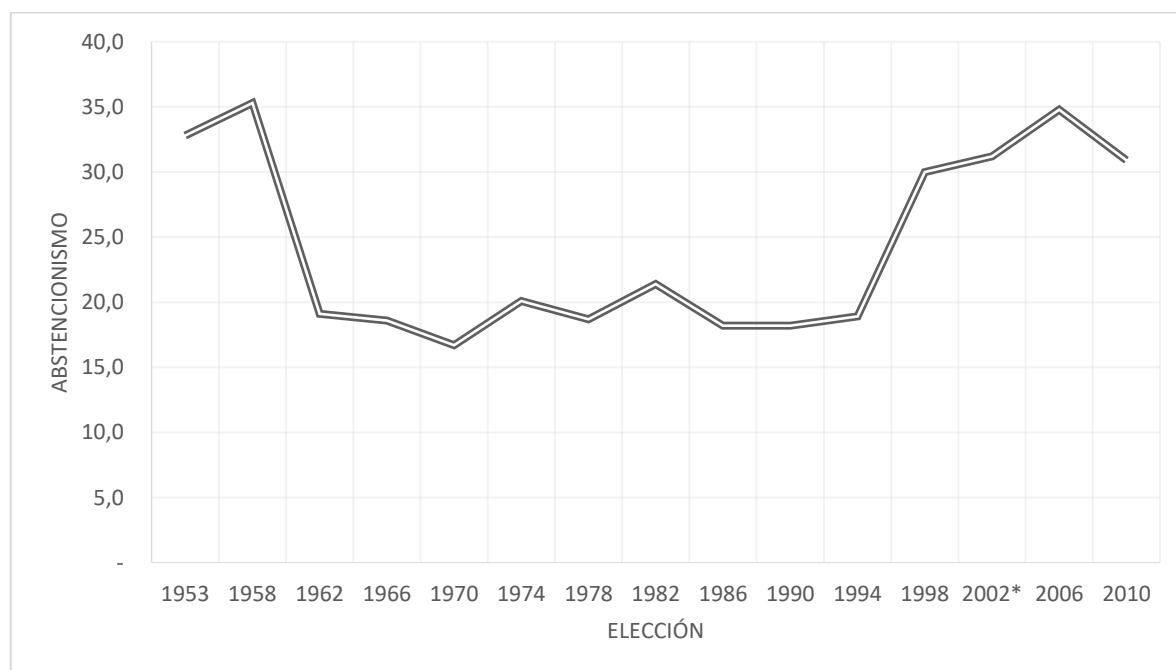
Así, a las nuevas agrupaciones políticas, que se forman tras los eventos de 1948, les interesa eliminar la competencia que les podría ocasionar el PC, y con ello adoptar como propia la promoción de una agenda político-electoral basada en la “cuestión social”, para así atraer al electorado que anteriormente apoyaba a dicha agrupación. Específicamente parece ser la estrategia seguida por el Partido Liberación Nacional (PLN), el cual se funda a partir del llamado Ejército de Liberación Nacional, la agrupación que salió victoriosa de la guerra civil de 1948, y que controló el Poder Ejecutivo del 8 de mayo de 1948 al 8 de noviembre de 1949. Como Lehoucq indica, a pesar de ser el grupo armado victorioso contaba con poco apoyo entre la ciudadanía; esa fue una de las razones por las que prefiere acudir a la vía armada antes que a las urnas para obtener el poder político. De esta manera, al eliminar al PC podría apropiarse de su oferta electoral y, con ello, tratar de atraer el apoyo que necesitaba para tratar de obtener el poder político mediante las elecciones (F. Lehoucq, 1992b, pp. 256–260).

Esta estrategia queda patente también al observar la -controversial- prohibición para que el Partido Progresista Independiente (PPI) participara en las elecciones de 1953. Esta prohibición fue promovida por el PLN, quién logró que se aplicara de manera retroactiva a dicha agrupación política la legislación que impedía que se inscribieran partidos comunistas; esto a pesar que el Tribunal Supremo de Elecciones ya había inscrito al PPI y no lo consideraba que promoviera ideas de orden comunista (“El pueblo democrático de Costa Rica espera el veto del sr. Presidente”, 1953; “Fuera el P.P.I.”, 1953; “Proscrito el Comunismo”, 1953; “Retroactividad de la ley aplicable al ‘Progresista’”, 1953).

Tomando en consideración lo expuesto hasta ahora, así como la fuerte polarización política que vivía Costa Rica en ese momento, no es de extrañar que la elección de 1953 presente uno de los mayores porcentajes de abstencionismo en la historia de la Segunda República (ver gráfico 1.1). Tampoco sorprende que sea la elección menos competitiva de las realizadas desde 1953, tanto en lo que respecta a la elección presidencial como legislativa (ver gráfico 1.2). Así, puede inferirse que dichos resultados no solamente fueron beneficiosos para el PLN, el cual obtuvo el control del Poder Ejecutivo y la mayoría de escaños en el

Poder Legislativo, marcando así su inicio como partido hegemónico en el sistema político costarricense durante la segunda mitad del siglo XX; sino que también parece responder a lo dispuesto por la *Teoría del Selectorado*, la cual establece que cuando una persona o grupo busca afianzarse en el poder, tratará que la colación que le apoya sea lo más pequeña posible, ya que esto les facilita la adopción de acciones para mantener y consolidarse en el poder (Bueno de Mesquita & Smith, 2013). Por lo tanto, dado que en una elección gana aquel que tiene mayor cantidad de votos válidamente emitidos, un porcentaje alto de abstencionismo permite que el grupo ganador requiera una cantidad menor de votos; es decir, necesita convencer o movilizar a una menor cantidad de electores para ganar las elecciones.

**Gráfico 1.1 Porcentaje de abstencionismos en las elecciones nacionales de Costa Rica, 1953-2010**



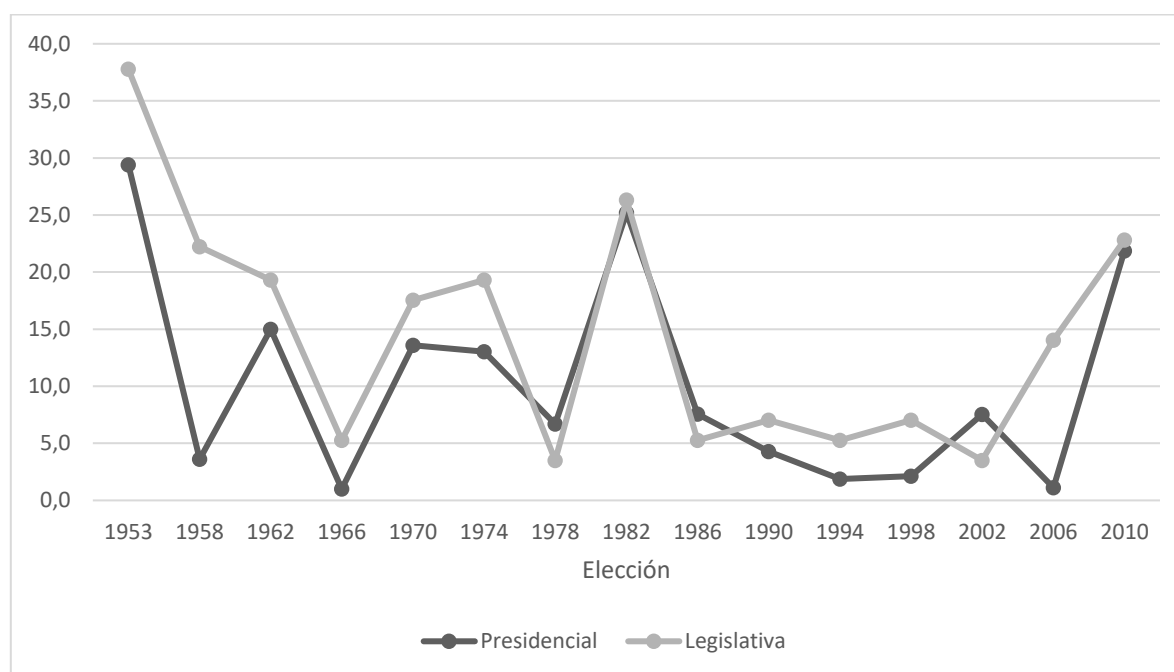
\*Solo incluye los datos de abstencionismo de la primera ronda electoral

**Fuente:** Construcción propia, a partir de datos proporcionados por el Tribunal Supremo de Elecciones.

Aparte de la prohibición de la participación del PPI, la campaña electoral de 1953 estuvo marcada por otras irregularidades y eventos que pudieron incidir, de manera directa o indirecta, en sus resultados. En lo que respecta a la competencia electoral se cuestionó que el

TSE adoptará una posición en beneficio del PLN, permitiendo a dicha agrupación mayores libertades para realizar actividades de campaña que a los otros partidos. Además, se denunciaron otras irregularidades que pudieron minar la calidad del proceso electoral, entre ellas la faltante de documentación electoral en diversas áreas del país, problemas con la entrega de cédulas de identidad, así como un padrón electoral que no incluía una cantidad importante de votantes y dificultadas en la conformación de las juntas electorales (“Centenares de ciudadanos con cédula se quedaron sin inscribirse en el padrón”, 1953; “Desintegradas las mesas electorales”, 1953; “La parcialidad de las autoridades estimula los desafueros del Figuerismo”, 1953; “Planteado grave problema del material electoral”, 1953).

**Gráfico 1.2 Competitividad de las elecciones presidenciales y legislativas en Costa Rica, 1953-2010**



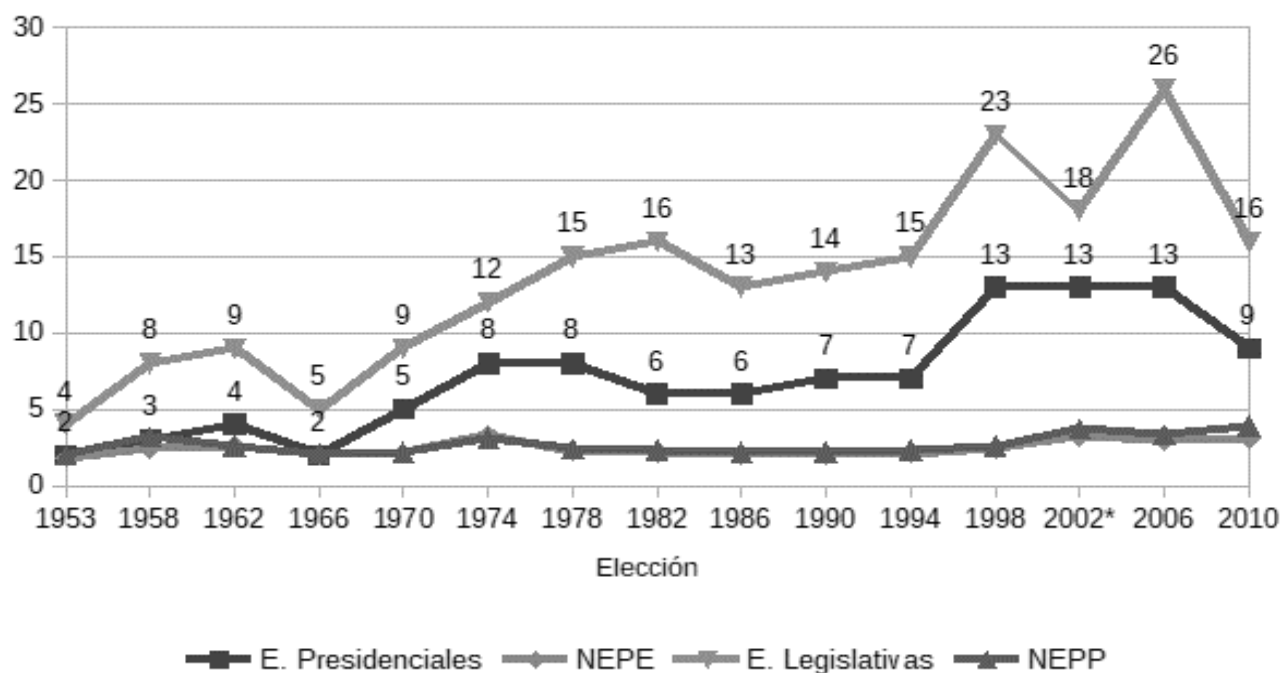
\*La competitividad electoral se calcula a partir de la diferencia del porcentaje obtenido por los partidos políticos con mayor cantidad de votos. A mayor es esta diferencia, se determina que menos competitiva fue la elección, y viceversa.

**Fuente:** Construcción propia, a partir de datos proporcionados por el Tribunal Supremo de Elecciones.

Además, se reportaron enfrentamientos entre los partidarios de distintas agrupaciones, los cuales dejaron detenidos y heridos (“Seis heridos en los acontecimientos

políticos de ayer en Alajuela”, 1953). Asimismo, se hicieron denuncias sobre intentos de fraude electoral; incluyendo la “compra” de cédulas de identidad para evitar que las personas fueran a votar; aunque sin aportar pruebas fehacientes, ni poner finalmente en dudas los resultados de los comicios. Sobre este acontecimiento, el periódico La República reporta que militantes del PLN “castigaron adecuadamente” a una persona que supuestamente intentó comprar la cédula de identidad a una anciana (“Indignada la ciudadanía con los intentos de fraude castristas”, 1953). Estos eventos permiten constatar el ambiente de polarización política que vivía el país, así como el grado de violencia que existía en la sociedad, al punto que los simpatizantes de un partido se sienten legitimados de “castigar” a una persona que supuestamente ha cometido un delito electoral, sin recurrir o denunciar el hecho ante las autoridades pertinentes. Se puede inferir entonces que en este momento el proceso electoral no funcionaba como un mecanismo que pudiera disminuir la tensión política existente.

**Gráfico 1.3. Cantidad de Partidos Políticos que participan en las elecciones Presidenciales, elecciones Legislativas, Número Efectivo de Partidos Elegibles (NEPE) y Número Efectivo de Partidos Parlamentarios (NEPP). Costa Rica, 1953-2010**



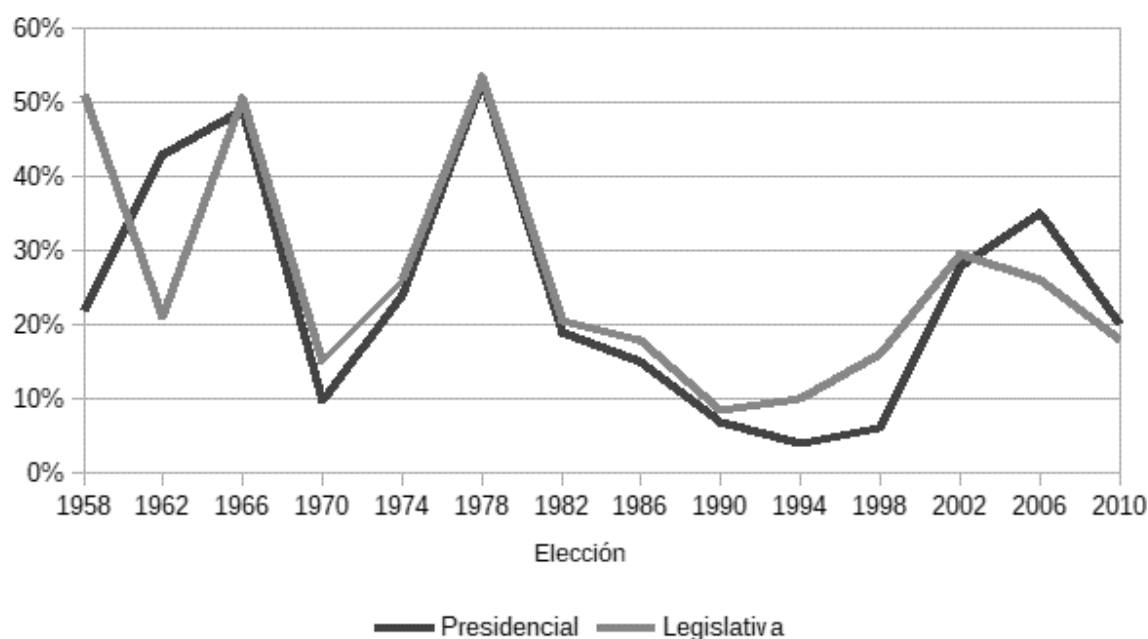
**Fuente:** Construcción propia, a partir de datos proporcionados por el Tribunal Supremo de Elecciones.

El panorama no cambia en el proceso electoral de 1958, al contrario, el abstencionismo aumenta y llega a su porcentaje más alto en las elecciones realizadas en la

segunda mitad del siglo XX en Costa Rica (ver gráfico 1.1). Sin embargo, aumenta la competitividad electoral, sobre todo en el caso de las elecciones presidenciales (ver gráfico 1.2). Lo anterior puede ligarse al aumento que partidos políticos que compiten en las elecciones presidenciales y legislativas, los cuales pasan de 2 a 3 y de 4 a 8 respectivamente (ver gráfico 1.3); no obstante, que tanto el Número *Efectivo de Partidos Elegibles* (NEPE) y el Número *Efectivo de Partidos Parlamentarios* (NEPP), se mantiene en casi 2 desde 1953 y hasta 1998, aumentando a 3 a partir del 2002.

Otro dato llamativo es que mientras que la volatilidad electoral para las elecciones presidenciales fue del algo más del 20%, para el caso de las elecciones legislativas superó el 50% (ver gráfico 1.4). En otras palabras, el cambio de la orientación del voto del electorado fue mayor en la elección de los representantes a la Asamblea Legislativa, que, en la elección del presidente de la República, esto posiblemente asociado a que se duplicó el número de partidos que contendía en las elecciones legislativas.

**Gráfico 1.4 Volatilidad electoral en la elección presidencial y legislativa, 1958-2010**



\*La volatilidad electoral se mide utilizando el índice de Pedersen, el cual se obtiene al sumar el cambio neto absoluto en el porcentaje de votos para cada partido de una elección a la otra y dividiéndolo entre dos.

**Fuente:** Construcción propia, a partir de datos proporcionados por el Tribunal Supremo de Elecciones.

Respecto al ambiente del proceso electoral de 1958, tampoco hay cambios importantes. Continúa sucediendo actos de violencia entre los simpatizantes de las distintas fuerzas políticas, los cuales ocurren tanto antes como después de las elecciones (“Desórdenes políticos comenzaron a ocurrir desde ayer en distintas localidades del país”, 1958; “Escándalos políticos con saldo de heridos fueron ocasionados anoche en San José”, 1958; “No estoy dispuesto a tolerar desmanes”, 1958; “No toleraré más desmanes contra la Fuerza Pública”, 1958; “Se desata ola de gangsterismo político”, 1958). Incluso se denuncia un supuesto atentado a la vida de Francisco J. Orlich, candidato del PLN (“Orlich denuncia atentados públicos”, 1958). También se denuncia que estos actos de violencia son planificados para tratar de afectar las actividades de campaña de los partidos; por ejemplo, el PLN denuncia que los “calderonistas” pensaban infiltrarse en un desfile que organizaban en la ciudad de San José, para así causar desorden e iniciar saqueos (“Brigadas de choque para provocar desorden”, 1958). Además, hubo rumores que ciertos grupos ligados al PLN estaban planeando realizar un golpe de estado (“Se dijo de gente armada en Villa Colón y Santa Ana”, 1958). Si bien no hay indicios que las acusaciones mencionadas fueran ciertas, ayudan a visualizar la tensión política que aún se mantenía, así como el miedo de que se realizaran acciones violentas para tratar de interferir en las elecciones.

También se realizan denuncias de planes para deslegitimar los resultados de las elecciones. Al respecto Mario Echandi, candidato a la Presidencia de la República por el Partido Unión Nacional (PUN), manifiesta que el PLN está publicando en listas de adhesiones de personas que “no existen”, para que en caso de perder las elecciones poder alegar que sus simpatizantes habían sido excluidos del padrón electoral y, por ello, justificar su derrota y dejar entre dicho la existencia de un fraude electoral (“Ayer dio Echando conferencia de prensa”, 1958). De hecho, el PLN publica diversos campos pagados instando a sus partidarios a que verifiquen que se encuentran debidamente empadronados, y que realicen la denuncia respectiva en caso que identificaran alguna anomalía.



**Ilustración 1.1 Campo pagado por el PLN denunciando papeletas marcadas en favor de Mario Echandi, 1958**

**LA DIRECCION GENERAL DEL  
PARTIDO LIBERACION NACIONAL  
AVISA**

**A SUS MIEMBROS EN JUNTAS CANTONALES  
Y RECEPTORAS DE VOTOS:**

Que es urgente pedir cuanto antes al Presidente de las respectivas Juntas la entrega de los paquetes conteniendo el material y la documentación electoral, abriéndolos en presencia de todos los miembros para constatar el contenido, ya que en la documentación correspondiente a una de las Juntas Receptoras de Orofina, SE ENCONTRARON 37 PAPELETAS MARCADAS EN FAVOR DEL SR. MARIO ECHANDI.

La denuncia sobre este fraude ya ha sido presentada por el Partido Liberación Nacional, el cual está dispuesto a METER A LA CARCEL A LOS DELINCUENTES, que serán fácilmente identificados por las huellas dactilares, y sancionados por la ley con pena de prisión inmutable.

Igualmente, se pedirá al Tribunal Supremo de Elecciones la reposición de las papeletas adulteradas.

**Fuente:** La República, 29 de enero de 1958; p. 5

Sobre este mismo punto, el Registró Civil se sacude a las críticas respecto a la existencia de problemas con el padrón electoral, los cuales pudieran afectar el resultado de las elecciones (“De ninguna falla puede inculparse al Registro Civil dice Jefe del Departamento Electoral”, 1958). A pesar de lo anterior, Orlich se reúne con los magistrados del TSE una vez realizadas las elecciones para señalarles diversas fallas en el proceso electoral, incluyendo problemas con el padrón electoral que evitó que algunos de sus partidarios pudieran emitir su voto (“A última hora”, 1958; “Dirigentes de Liberación se reúnen con magistrados del TSE”, 1958). Sin embargo, no señala que haya existido un fraude electoral ni manifiesta desconfianza en los resultados de las elecciones; a pesar, que el propio PLN había denunciado días atrás la supuesta aparición de papeletas previamente marcadas a favor de Echandi (ver ilustración 1.1).

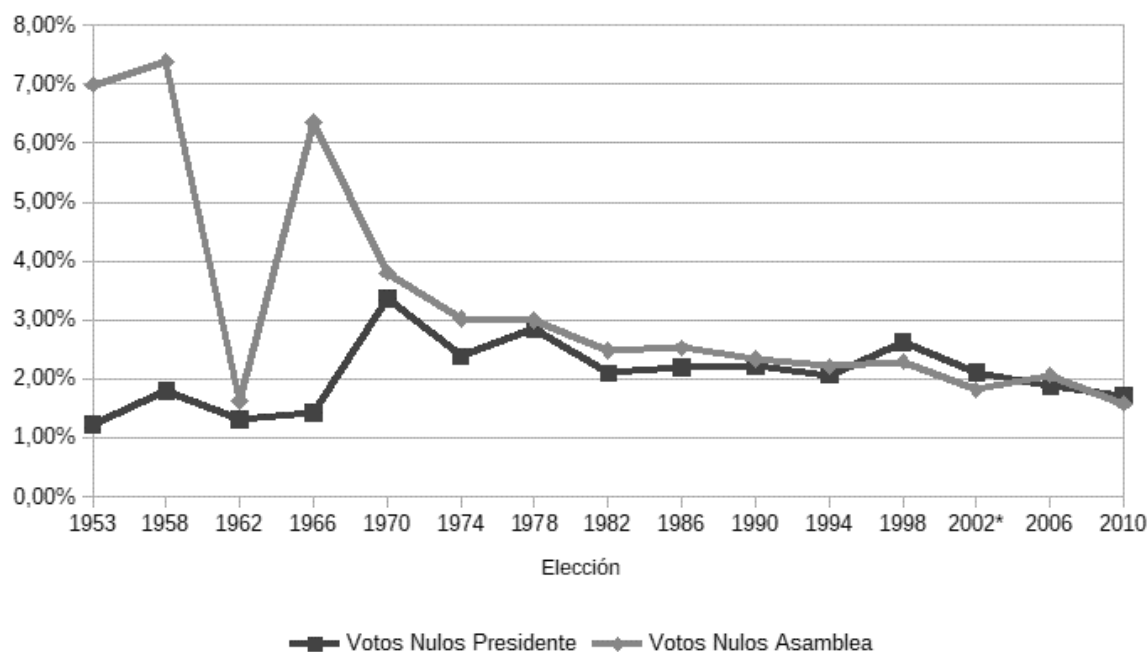
Además, se reportan la ocurrencia de otros incidentes que pudieron afectar, en alguna medida, el desarrollo del proceso electoral, tales como problemas para el traslado del material electoral a lugares alejado de la capital, dificultades en la conformación de las juntas receptoras de votos y el supuesto traslado de personas a centros de votación diferentes a su lugar de residencia, sin que lo hubieran solicitado (“Grupos sediciosos de Liberación Nacional quieren que se dé un golpe de Estado”, 1958; “Liberación Nacional pide confrontación de los padrones alfabéticos provisional y definitivo”, 1958; “T.S.E. se pronuncia sobre problemas de las sustituciones”, 1958).

Para las elecciones de 1962 se da una disminución importante del abstencionismo, el cual cae hasta el 19,1% (ver gráfico 1.1). Este aumento de la asistencia de la ciudadanía a las urnas viene acompañado de un aumento en la competitividad en las elecciones legislativas, pero provoca lo contrario en la elección presidencial (ver gráfico 1.2). El fenómeno inverso ocurre con la volatilidad electoral, mientras esta disminuye en las elecciones legislativas, pasando de un 51% a un 21%, aumenta en la elección presidencial de un 22% a un 43% (ver gráfico 1.4).

Un dato llamativo a señalar en este proceso electoral es que la cantidad de votos nulos en la elección legislativa disminuye; como se observa en el gráfico 1.5, en las elecciones de 1953 y 1958 la cantidad de votos emitidos en las elecciones legislativas que fueron declarados nulos, fue superior al 7%, y disminuye al 1,63% en 1962. Para el caso de las

elecciones presidenciales, estos fueron menor al 2%. Se ha señalado que los votos nulos se atribuyen a diferentes causas, tales como: el nivel de educación del electoral, la estructura del proceso de votación, y las acciones de protesta, por mencionar algunos (Ambrus, Greiner, & Sastro, 2017; Kouba & Lysek, 2016; Power & Garand, 2007). Sin embargo, se puede plantear tres explicaciones adicionales -no necesariamente excluyentes- para el caso de las elecciones mencionadas; la primera, tanto en las elecciones de 1953 y 1958 hubieron serias dificultades para conformar las juntas receptoras de votos, esto provocó que muchas de ellas no tuvieran fiscales de todas las agrupaciones políticas, o bien, fueran conformadas uno o dos días antes de las elecciones, esto pudo provocar que algunas juntas tendieran a tener una mayor disposición a declarar nulos votos que consideraran dudosos, ya fuera por tener escaso manejo del proceso electoral o para tratar de beneficiar a alguna agrupación política.

**Gráfico 1.5 Porcentaje de votos nulos en la elección presidencial y legislativa, 1958-2010**



\*Datos de la primera ronda electoral de febrero de 2002

**Fuente:** Construcción propia, a partir de datos proporcionados por el Tribunal Supremo de Elecciones.

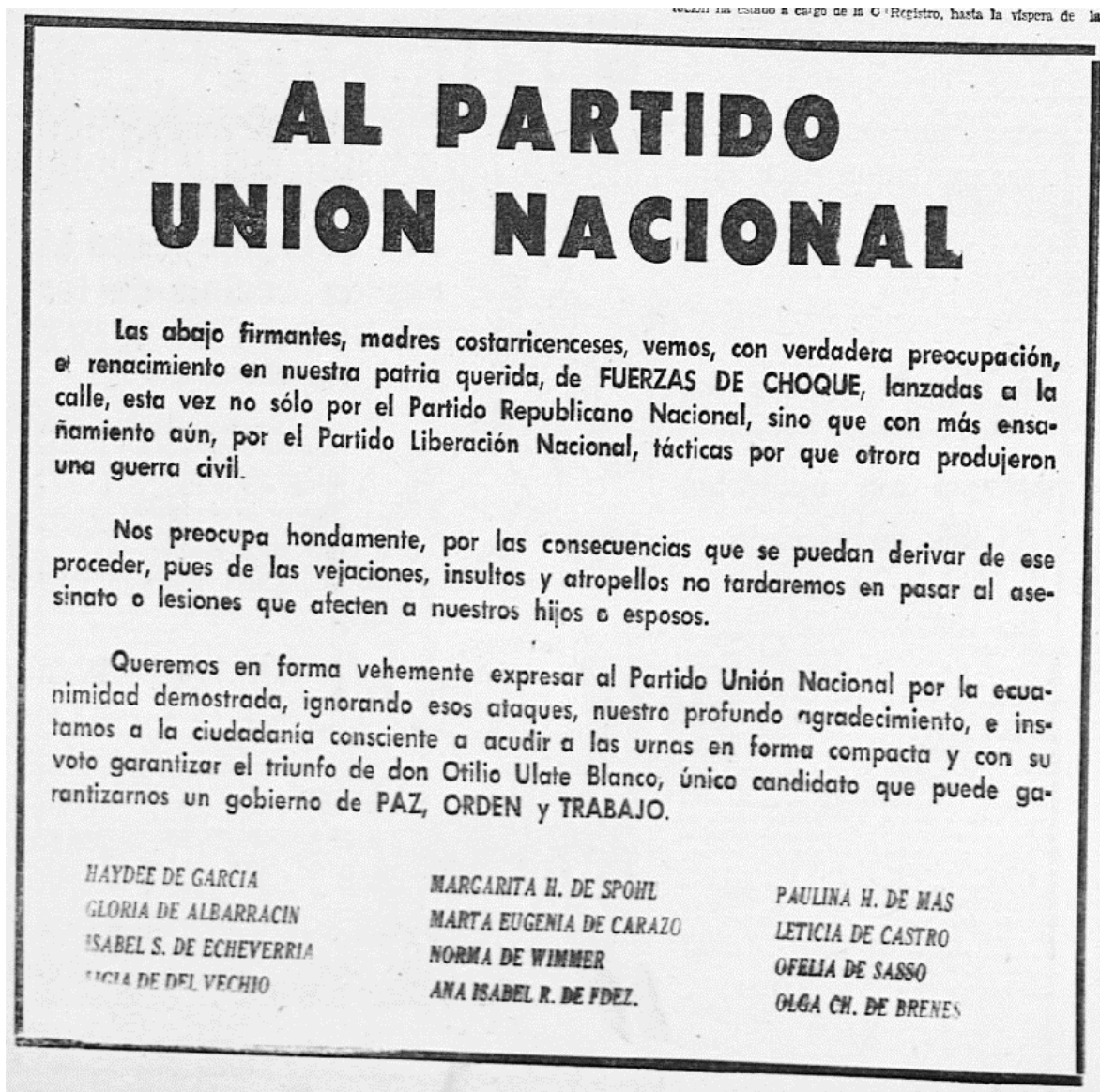
La segunda es que hubo un aumento en la competitividad en las elecciones legislativas de 1962, lo cual provocó que los representantes de los partidos en las juntas receptoras de votos estuvieran más vigilantes en evitar que se declararan nulos votos que pudieran ser contabilizados a favor de su partido.

La tercera, es que en 1962 cambia el proceso de elección de diputados y diputadas; en los procesos anteriores se elegían 45 legisladores propietarios, y un grupo de legisladores sustitutos, pero a partir de dicha elección se eligen 57 representantes al congreso, y ningún sustituto. Sin embargo, aquí el argumento podría considerarse contraintuitivo, ya que el cambio del procedimiento de elección de legisladores más bien hubiera podido confundir a las y los electores, provocando una mayor cantidad de votos nulos, no una menor cantidad tal y como sucedió; es más, en la elección de 1966 el porcentaje de votos nulos aumenta a un 6%, por lo que puede inferirse que los cambios en el procedimiento de las elecciones legislativas no tuvo un impacto significativo en aumentar o disminuir los votos nulos. No obstante, podría estar ligado al segundo argumento ya expuesto, el cambio en el procedimiento de elección, llevó a los miembros de las juntas receptoras de voto a vigilar con mayor cuidado el conteo, disminuyendo así la cantidad de votos que se declararon nulos; esto debido a que el cambio del procedimiento generaba incertidumbre acerca de cómo iba a impactar en la cantidad de escaños que obtendría cada partido político.

En cuanto al ambiente del proceso electoral de 1962, este sigue marcando por actividades violentas y desórdenes públicos ocasionadas por los distintos simpatizantes de los partidos (“Acusado el diputado Aguiluz”, 1962; “Disturbios políticos hoy denunciados al gobierno”, 1962; “TSE informa de la detención de Marcial Aguiluz”, 1962); así como acusaciones entre las agrupaciones de organizar grupos armados para atacar a sus contrincantes (“Fuera de la ley y bajo sanciones están quienes promuevan movimientos armados”, 1962; “Movimiento de armas hubo anoche”, 1962). Por ejemplo, el PUN acusó al PLN y al Partido Republicano Nacional (PRN) de organizar “fuerzas de choques” (ver ilustración 1.2); por su parte el PLN se defendió diciendo que lo que poseía era “hombres de bien” dispuestos a defender los resultados de las elecciones (ver ilustración 1.3). De esta manera, se observa que la violencia no solamente ocurrían en los actos de algunos grupos de simpatizantes políticos, sino que era común que los partidos reivindicaran y legitimaran el

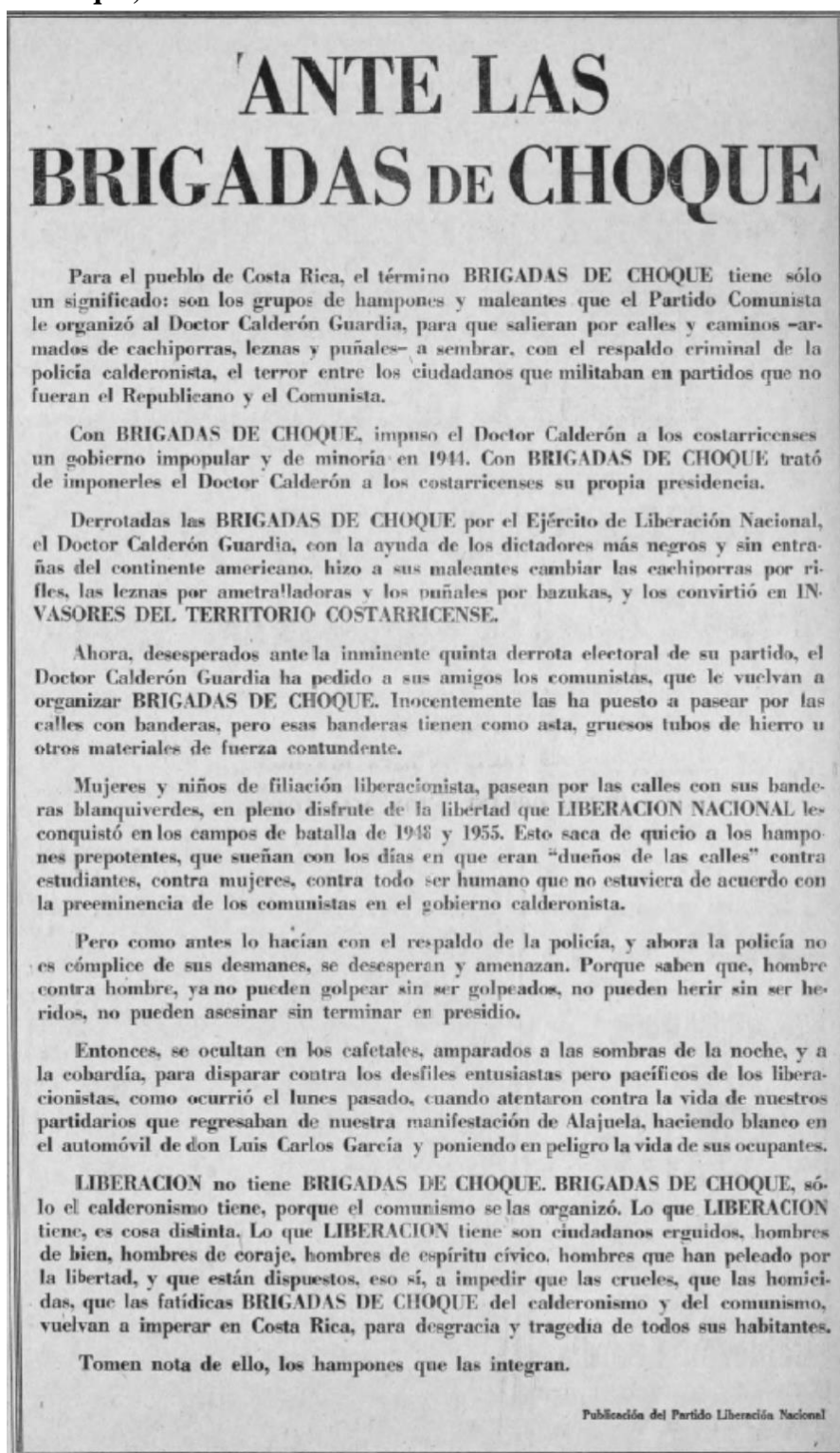
uso de la violencia para defender los resultados electorales, haciendo eco del imaginario colectivo del levantamiento armado de 1948, el cual había ya construido un discurso oficial que lo justificaba en defensa de la pureza del sufragio (Gamboa Brenes, 2017).

**Ilustración 1.2 Campo pagado del Partido Unión Nacional denunciando las “fuerzas de choque” de los Partidos Republicano Nacional y Liberación Nacional, 1962.**



**Fuente:** Diario de Costa Rica, 2 de febrero de 1958; p. 8

**Ilustración 1.3 Campo pagado por el Partido Liberación Nacional desmintiendo las brigadas de Choque, 1962**



**Fuente:** La Prensa Libre, 1 de febrero de 1962; p. 5

Incluso, la tensión y la violencia llega al punto que los partidos que participan en la contienda electoral acordaron cesar la realización de actividades públicas (desfiles, plazas públicas, etc.) para tratar de detener la situación (“Acuerdo suscrito por los partidos políticos tendiente a que se eviten desordenes en las vías públicas”, 1962). Asimismo, el TSE, quien tiene a cargo el control de la fuerza pública durante el periodo del proceso electoral, manifestó que tomaría todas las medidas pertinentes para detener los actos de violencia y los enfrentamientos entre partidarios (“No se permitirán más desórdenes en San José”, 1962). La posición del TSE es llamativa, ya que en los procesos electorales anteriores también habían ocurrido enfrentamientos entre simpatizantes de los partidos, pero esta institución no había anunciado la adopción de medidas ni el uso de la fuerza pública para tratar de detener este tipo de actos.

Además, también hubo denuncias de otras irregularidades o problemas que pudieron afectar el proceso electoral; entre las que se pueden señalar problemas con las cédulas de identidad, e irregularidades en el proceso de conformación de las juntas receptoras de votos; aunque en ningún momento se expresa que este pueda deberse al intento de realizar algún tipo de fraude electoral (“El Tribunal Electoral intensifica sus trabajos”, 1962; “Miembros de mesa no podrán actuar si no tienen su identificación”, 1962; “No existe peligro de fraude”, 1962). También, se llamó la atención sobre el traslado del material electoral, una vez realizadas las elecciones, hacia el TSE para su conteo definitivo; parece ser que se hizo de forma algo descuidada y sin la existencia de un protocolo o lineamientos para asegurar el adecuado manejo de dicho material (“Entrega de documentación un aspecto curioso de ayer en horas de la noche”, 1962).

Otro elemento llamativo es que La Prensa Libre señala una diferencia de 43 mil votos menos votos menos depositados para la elección legislativa respecto a la elección presidencial. Este mismo medio explica esta irregularidad como una muestra de “repudio” de la población hacia la Asamblea Legislativa, debido al mal trabajo que supuestamente venía ejecutando este poder de la República (“43 mil no votaron por diputados”, 1962). Tomando en cuenta que para 1962 el padrón electoral fue de 483 980 personas, la diferencia señalada por este medio significaría casi un 9% del padrón electoral, una cifra lo suficientemente elevada para tratar de ser explicada con el argumento que son personas que asistieron a emitir

su voto para elegir presidente de la República, pero que decidieron abstenerse de votar para elegir representantes ante la Asamblea Legislativa. Además, no corresponden a los datos del conteo final del TSE, si bien si existió una diferencia entre los votos emitidos en la elección legislativa y presidencial, esta fue de 94 votos, es decir, un 0,02% de todos los votos emitidos, una cantidad que difícilmente impacta el resultado final del proceso.

Siguiendo con las inconsistencias presentadas en el proceso, el Partido Republicano denunció el comportamiento irregular de los miembros de algunas juntas receptoras de voto, y pidió la nulidad de cerca de 30 mesas (“32 nulidades de mesas está reclamando el Republicano”, 1962; “Fiscales del Republicano reclaman nulidades”, 1962). Sin embargo, la mayoría de las solicitudes fueron desechadas, incluyendo una solicitud realizada antes de las elecciones, para eliminar las figura de los fiscales generales, los cuales estaban siendo implementados por el TSE en dichos comicios. (“TSE desestima gestión del Republicano para cancelar fiscales generales”, 1962; “TSE destruye maniobra de los caldero-comunistas”, 1962) Además, se acusa al PUN de tratar de “comprar” cédulas para evitar que personas simpatizantes de otros partidos fueran a votar (“Maniobra antidemocrática prepara el PUN”, 1962). Asimismo, se atribuye al PUN el haber recibido \$50 mil dólares de parte de Batista, para la campaña de 1958 (“\$50.000 depositó Batista para Ulate en Miami”, 1962, p. 000). Pero a pesar de todo lo señalado, ninguna agrupación política o medio consultado pone en duda los resultados de las elecciones de 1962, ni tampoco insinúan que haya sucedido algún tipo de fraude electoral que pudieran afectar la voluntad popular.

Durante la campaña de las elecciones de 1966 se continúa reportando la ocurrencia de actos de violencia entre los partidarios de las distintas agrupaciones, al punto de que nuevamente el TSE debe solicitar la cancelación de actividades y reuniones políticas en el área metropolitana, como una medida para evitar que estos acontecimientos continúen sucediendo (“Cancela T.S.E. reuniones políticas”, 1966; “Menor liberacionista atacado por calderotrejistas”, 1966). Además, presenta la particularidad de que se publican en la prensa llamados para que el TSE intervenga y regule la propaganda publicada por los partidos, más específicamente se propone que dicho Tribunal cuente con capacidad de “censura previa” de los contenidos que pueden publicar los partidos; además se reporta que el esta institución interviene y prohíbe alguna de la publicidad realizada por los partidos (“Propaganda política



aérea prohibida por el T.S.E”, 1966; “Propone que el T.S.E. censure la propaganda de los partidos”, 1966). Este hecho llama la atención, porque es la primera vez se solicita que el Tribunal intervenga en un aspecto del proceso distinto al conteo de votos o el detener los actos de violencia que ocurrían durante la campaña.

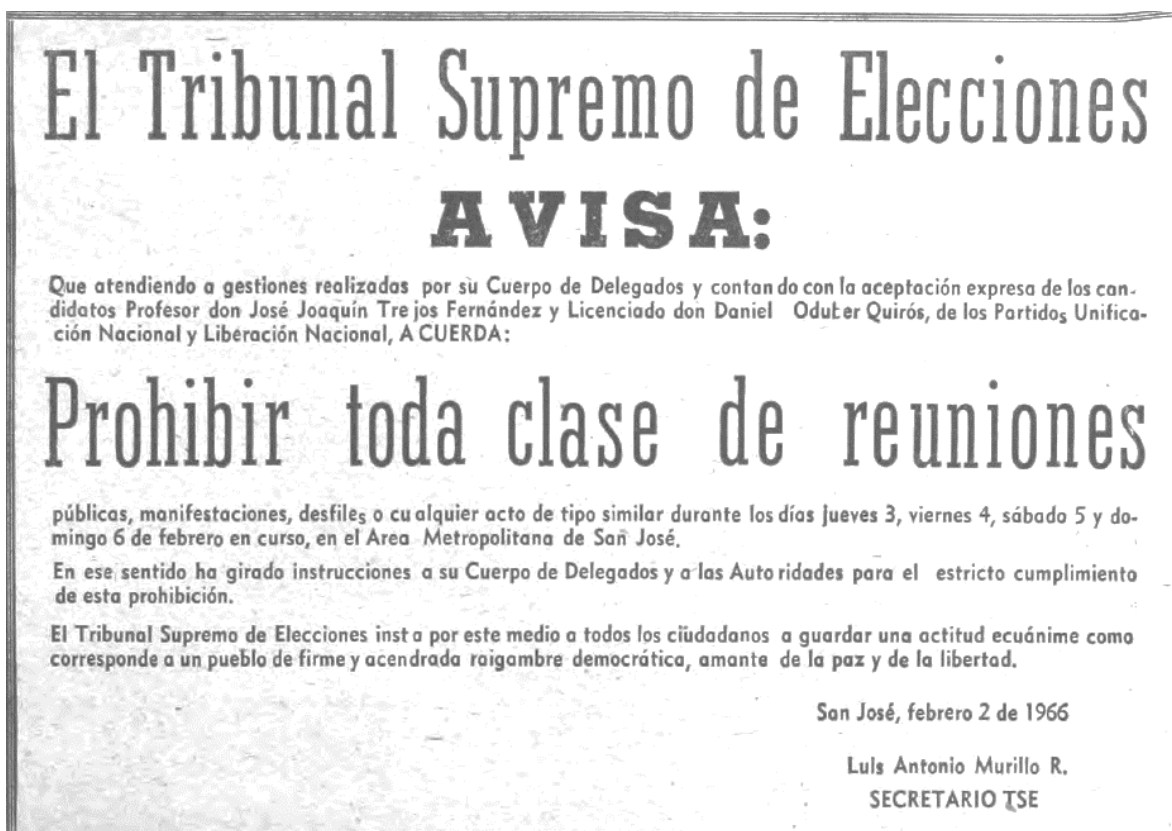
También el PLN denunció una supuesta estrategia de la Coalición Unificación Nacional (CUN) para “manchar” los resultados electorales. Según los liberacionistas, el plan consistía en propagar el rumor de que el PLN realizaría fraude, y luego acusaría al TSE de parcialidad, ya que este órgano electoral saldría a desmentir las falsas acusaciones de fraude, y a señalar que los resultados de las elecciones eran legítimos. Todo esto con el propósito de minar la credibilidad del TSE ante la ciudadanía y desprestigiar el “aplastante triunfo” que obtendría el PLN; todo esto sin ofrecer pruebas o indicios en que apoyarse (Partido Liberación Nacional, 1966).

A pesar de lo señalado anteriormente, se reporta que las elecciones del 6 de febrero del 1966 se desarrollaron en un ambiente de relativa calma, con algunos incidentes aislados, los cuales se justificaron como producto del “fervor cívico”, y no como algún intento de intervenir o entorpecer la realización de los comicios (“El T.S.E controló la votación de ayer”, 1966; “Fervor cívico conmovió a los costarricenses”, 1966; “Muy reñida votación en todo el país”, 1966). Los resultados de la elección de 1966 se caracterizaron por ser unos de las más competitivas de la durante la segunda mitad del siglo XX en Costa Rica (ver gráfico 1.2), al punto que en la elección presidencial José Joaquín Trejo, del CUN, venció por 4 220 votos -cerca de un 0,95% de los votos válidos- a Daniel Oduber, del PLN. Pero también sobresalen por las fuertes acusaciones, emitidas por el PLN, de un supuesto fraude cometido por la CUN.

Según el PLN, el fraude realizado consistió en la entrega de doble papeleta para la elección presidencial a simpatizantes del CU, y el no otorgar papeletas para la elección presidencial a simpatizantes del PLN, en su lugar se le dieron doble papeleta para la elección de diputados/as. La prueba de este fraude se apreciaba, según esta agrupación política, que en un número considerable de mesas el número de votos emitidos para presidente y para diputados no coincidieran (“55 nuevas nulidades demanda Liberación”, 1966; “Lanza

manifiesto al país el Partido Liberación Nacional”, 1966; “Liberación pedirá hoy la nulidad”, 1966; “Seguridades sobre pureza de sufragios”, 1966).

**Ilustración 1.4 Campo pagado del TSE cancelando las reuniones políticas en el área metropolitana de San José, 1962**



**Fuente:** La República, 3 de febrero de 1966; p. 5

También el PLN alegó que una importante cantidad de votos fueron anulados por los miembros de las juntas receptoras de votos en perjuicio de su partido, a pesar de ir en contra del criterio del delegado del TSE (“En qué consiste la irregularidad”, 1966; “Varios miles de votos nulos”, 1966). Los reclamos del PLN fueron presentados ante el TSE, exigiendo que se realizara las investigaciones respectivas e, incluso, que se sometieran las papeletas a pruebas “dactilográficas” para corroborar que una misma persona había emitido varios votos

(“Liberación pedirá hoy la nulidad”, 1966; “Liberación solicita una investigación dactiloscópica”, 1966; “Partido Liberación unido en mantener pureza del sufragio”, 1966).

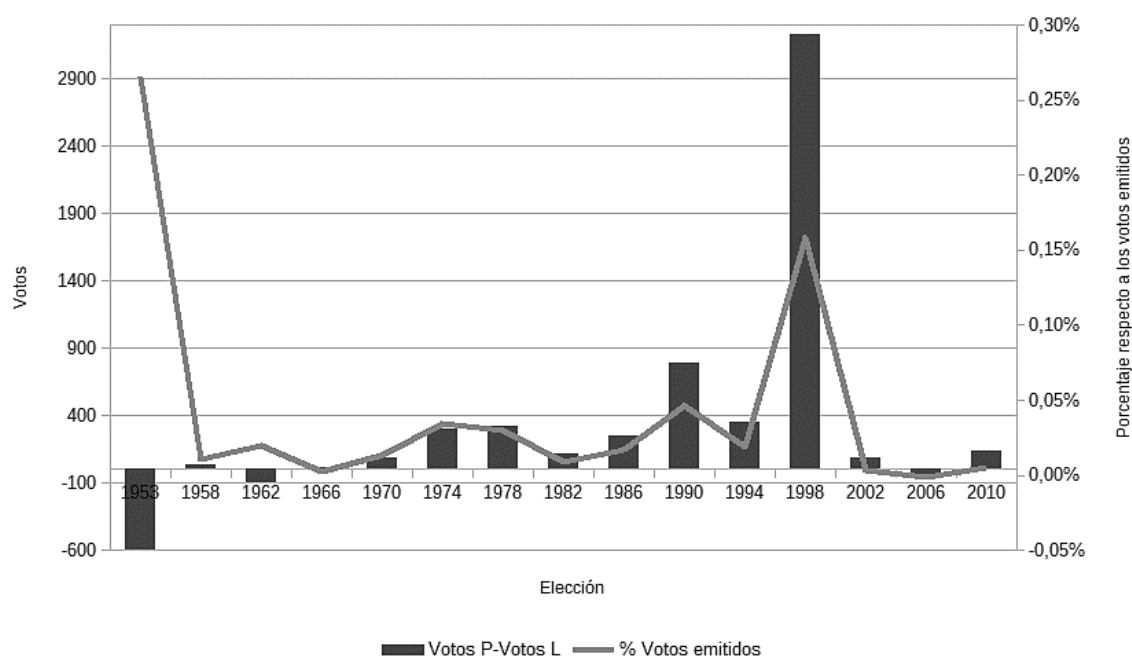
Finalmente, el PLN aceptó los resultados de las elecciones no sin antes poner públicamente en duda la calidad de las instituciones electorales del país (“No debe quedar duda alguna de la pureza del sufragio”, 1966). En un discurso que fue transmitido por radio y televisión a todo el país, Daniel Oduber manifestó que tenía la certeza que se había llevado a cabo un “fraude electoral de proporciones incalculables”, consumado finalmente por el visto bueno del TSE al proceso (“Sensacional discurso de Daniel Oduber”, 1966); curiosamente, el accionar del PLN fue exactamente el mismo que “denunció” que haría la CUN en caso de ganar Liberación las elecciones. Asimismo, Oduber indicó que:

Fracasamos por nuestro optimismo sobre las instituciones en Costa Rica, y después de 17 años llegamos a la triste conclusión de que se debe empezar de nuevo la lucha por la limpieza electoral de Costa Rica. Eso se ha debido a nuestra posición cómoda de abandonar la vigilancia permanente sobre las instituciones de Costa Rica, y abanicarnos sobre lo que hemos hecho, y sobre esta pretendida Suiza centroamericana, ejemplo de las democracias de América (“Sensacional discurso de Daniel Oduber”, 1966, p. 10).

Sin embargo, al revisar los datos de los resultados de las elecciones de 1962, se aprecia que las acusaciones del PLN están lejos de tener un fundamento sólido. Respecto al inusual número de votos anulados, como se aprecia en el gráfico 1.5, el porcentaje sí tuvo un aumento significativo en lo que respecta a la elección legislativa, ya que en 1962 se anularon menos del 2% de los votos emitidos, y cuatro años después se anularon un poco más del 6%. No obstante, este porcentaje de votos anulados fue menor del ocurrido en las elecciones legislativas de 1953 y 1958, en ninguna de las cuales alguna agrupación política interpreta este dato como señal de fraude. Además, el PLN obtuvo la mayor cantidad de votos para la Asamblea Legislativa y, con ello, la mayor cantidad de escaños, por lo que no se visualiza de forma clara como esto pudo afectarlo. Todo lo contrario, la evidencia sugiere que el alto porcentaje de votos nulos más bien benefició los resultados del PLN en las elecciones legislativas. Lo anterior debido a que, mientras para la elección presidencial el PUN y el PRN

contendieron de manera conjunta como la CUN, en las elecciones legislativas cada uno se presentó de manera individual, lo que pudo confundir a un número importante de electores, los cuales marcaron dos veces la papeleta para elegir diputados/as al trata de votar por ambas agrupaciones al mismo tiempo (Hernández, Garro, & Rodríguez, 2009, pp. 47–48).

**Gráfico 1.6 Diferencia de la cantidad de votos emitidos para la elección presidencial y legislativa en Costa Rica, y su proporción con los votos emitidos en los procesos electorales, 1953-2010**



**Fuente:** Construcción propia, a partir de datos proporcionados por el Tribunal Supremo de Elecciones.

Respecto a la inconsistencia en el número de votos emitidos para presidente y diputados, hay que señalar que es cierta; sin embargo, está lejos de ser significativa para impactar el resultado de las elecciones. Para la elección de 1966 este resultado fue 15 votos (0,003% del padrón electoral), curiosamente la cifra más baja de inconsistencia de diferencia de votos reportada en una elección nacional en Costa Rica, entre 1953 y el 2010 (ver gráfico 1.6). No obstante, como indica Hernández y otros (2009), hubo irregularidades en un número inusualmente alto de juntas receptoras de votos si se le compara con las elecciones anteriores. Así, en 272 juntas se reportaron más votos emitidos para diputados que para

presidente; en 286 juntas se encontraron más votos para presidente que para diputados, y en 2 291 juntas no se encontraron diferencia alguna. Sin embargo, estos mismos autores concluyen, tras hacer un análisis estadístico de las variaciones de los resultados de cada una de las mesas electorales, que no se puede visualizar la existencia de un fraude a gran escala. Además, dado que en general la diferencia de votos encontrados en las juntas donde ocurrió esta irregularidad es de 1 voto, todo parece apuntar a que se debía más a un descuido humano y a la falta de mayores controles sobre la labor de los miembros de mesa. Asimismo, explican que el PLN obtuviera la mayoría de escaños en el congreso a pesar de haber perdido la elección presidencial por el quiebre de voto, especialmente de los simpatizantes del partido comunista, a los que nuevamente se les impidió participar como un partido en los comicios (Hernández et al., 2009, pp. 44–54).

Por lo tanto, si bien se comparte el criterio que en un proceso electoral que busque ofrecer resultados legítimos y confiables no debería presentarse ninguna irregularidad, y menos aún existir diferencias en cuanto la cantidad de votos emitidos; los datos expuestos sugieren que el impacto de esas irregularidades en los resultados finales es muy bajo o nulo para el caso de Costa Rica (ver gráfico 1.6). Asimismo, tanto las irregularidades presentadas en la elección de 1966, como en otros procesos electorales llevados a cabo en el país, no pueden achacarse a un intento de fraude sistemático, sino que parece que se deben a errores humanos o fallas en los procedimientos electorales. No obstante, como se revisará con más detalle en el presente capítulo, las quejas y demandas del PLN sobre este tema parece que cobran fruto, ya que posterior a esta elección se realiza una de las reformas más importantes al Código Electoral con el propósito de evitar que estas irregularidades ocurran, buscando blindar los procedimientos electorales de posibles fraudes.

Las elecciones de 1970 tampoco estuvieron exentas de controversias y conflictos; se continuaron reportando confrontaciones y actos de violencia realizados por simpatizantes de distintas agrupaciones políticas (“Firme actitud de Guardia Civil impidió choque”, 1970; “Policía mantuvo a raya a los manifestantes”, 1970; “Serios desórdenes provocó el PASO”, 1970); al punto que el TSE ordena a la fuerza pública que utilice gases lacrimógenos, así como cualquier otro método que sea necesario para detener dichos eventos (“Gases lacrimógenos usó Guardia Civil para evitar peleas”, 1970; “Guardia recibe orden de lanzar

gases en Avenida”, 1970). Por lo que se puede apreciar, todavía las elecciones generaban una alta tensión social y política que conducía a las personas a participar en actos violentos en “defensa” de sus creencias políticas; al respecto el periódico La República publica una caricatura que ilustra el tema (ver ilustración 1.5). Al igual que en ocasiones anteriores, los partidos políticos se ven obligados a acordar suspender las reuniones políticas que pensaban organizar en el marco de la campaña electoral, como una medida para desincentivar los actos de violencia.

**Ilustración 1.5** Caricatura publicada por La República sobre los actos de violencia ocurridos durante la campaña electoral, 1970



**Fuente:** La República, 20 de enero de 1970; p. 1

Además, se denunciaron otras irregularidades. El PLN denunció que Unificación Nacional pretendía comprar sus cédulas de identidad a personas en condición de pobreza, para así evitar que emitieran su voto a favor de José Figueres, quien era el candidato a la presidencia de la República por dicha agrupación. Asimismo, el PLN indicó que esta táctica había sido utilizada en la elección de 1966, y que por lo tanto era obligación de los liberacionistas “castigar a los delincuentes que sorprenda en el tráfico de cédulas o realizando cualquier otro tipo de fraude y luego acusarlo ante los Tribunales” (“Liberación denuncia comercio de cédulas”, 1970, p. 4). Este último elemento es importante, ya que no se solicita que se denuncien a las autoridades correspondientes las irregularidades que puedan detectarse, sino que se considera legítimo que sean los liberacionistas los que castiguen a aquellas personas que consideren cometen actos contra la integridad del sufragio; esto puede interpretarse como un llamado a legitimar los actos de violencia contra adversarios políticos (al menos si eran realizados por partidarios de liberación), así como una expresión de desconfianza hacia las autoridades correspondientes, ya que no se acuden a estas en primera instancia para que intervengan y castiguen a los responsables.

Además, Figueres Ferrer denunció públicamente la organización de un “fraude a gran escala” a cargo de “delincuentes electorales que ya han formado verdadera escuela”. El fraude que, supuestamente, se llevaría a cabo consistiría en varias acciones: la primera, consignar de manera errónea el número de mesa o la cédula de identidad de miembros de mesa y fiscales del PLN, para que así no puedan cumplir sus funciones el día de las elecciones; la segunda, la entrega de doble papeleta para elegir presidente a simpatizantes de partidos que adversan al PLN, facilitado por la falta de fiscales y miembros de mesa antes indicado; y la tercera, manchar el dedo con tinta a los partidarios del PLN al entregárseles sus salarios, y después engañarlos sobre que no pueden ir a votar debido a dicha situación (“Fraude a gran escala denunció anoche Figueres”, 1970).

En respuesta a estas acusaciones, Echandi acusó a Figueres “de amenazarla paz de Costa Rica, diciendo al Tribunal Supremo de Elecciones que tiene su propio ejército para hacer cumplir la ley”. Asimismo, acusó a Figueres de comprar funcionarios electorales en los comicios de 1953 (“Echandi acusa a Figueres de tener ejército privado”, 1970; “Echandi ataca a Figueres”, 1970). Además, Unificación Nacional cuestionó al TSE por no reaccionar

ante diversas manifestaciones expresada por miembros del PLN, incluyendo su Secretario General, Luis Alberto Monge, en las cuales no solo los acusaban de planear un fraude electoral sin evidencia alguna, sino también criticaban abiertamente al TSE, expresando su desconfianza acerca de la capacidad de este órgano electoral de garantizar la pureza del sufragio y, con ello, minando su legitimidad ante la población costarricense (“¿Puede garantizar T.S.E. orden y libertad?, pregunta la U.N.”, 1970).

Por su parte, el Partido Acción Socialista (PASO) denunció “rumores” sobre la intención que tenían sus adversarios políticos y el Movimiento Costa Rica Libre, de realizar publicaciones falsas en contra del partido, en las cuales se instarían a sus simpatizantes a votar José Figueres o por Mario Echandi, de Unificación Nacional. También indicaron que se publicarían hojas falsas a nombre del PASO atacando a la Iglesia Católica (“Prevención a los simpatizantes y amigos del Partido Acción Socialista”, 1970).

Las elecciones de 1974 tienen la particularidad de tener un incremento importante en el tamaño del padrón electoral respecto a las elecciones de 1970. Esto se debe a que en 1971 se reformó el artículo 90 Constitución Política con la finalidad que los y las costarricenses puedan adquirir el derecho de votar a la edad de 18 años, y no a los 21 años como esta previamente establecido. Además, en 1972 también se reformó el artículo 96 de la Constitución Política, lo cual amplió el margen de la contribución del Estado para financiar los gastos de los partidos políticos durante la campaña; una decisión que fue muy controversial y criticada en su momento (Obregón Quesada, 2008, p. 383).

Sin embargo, estas reformas parece que no incidieron en aumentar la competitividad electoral; al contrario, esta disminuyó en las elecciones legislativas, y se mantuvo prácticamente sin cambios para las elecciones presidenciales (ver gráfico 1.2). Tampoco tuvo una repercusión positiva en disminuir el abstencionismo, más bien este aumentó, pasando del 16,7% en el 1970, al 20,1% en 1974 (ver gráfico 1.1). Asimismo, aumentó la volatilidad electoral para las elecciones presidenciales y legislativas (ver gráfico 1.4).

En cuanto a la campaña electoral, se puede considerar que esta fue más pacífica, ya que no se reporta por parte de la prensa que hayan ocurrido hechos de violencia como en procesos anteriores; pero continúan existiendo acusaciones entre los partidos políticos de



planear realizar actos violentos para incidir en los resultados de los comicios (“Caeremos en el caos si TSE es tolerante”, 1974; “¿Sublevación? Simples rumores dice Valverde Vega”, 1974).

También se continúan dando fuertes acusaciones de -supuestos- intentos y planes para realizar fraude electoral; especialmente el PLN acusó a Unificación Nacional de tratar de interferir con el material electoral (“Lucha de bolígrafos. Unificación no cede”, 1974). Asimismo, Daniel Oduber, candidato del PLN, públicamente cuestionó la capacidad del TSE para evitar un fraude electoral, e insistió que le “robaron” la victoria en las elecciones de 1966 (Oconitrillo, 2004, p. 207). Incluso, tras las realizaciones de las elecciones, se denuncia que en algunos casos se utilizó la estrategia de entrega de “doble papeleta” para incidir en el resultado de los comicios (“Presentadas denuncias”, 1974). También se denuncias otras irregularidades, como el extravió de material electoral, o la distribución de textos no oficiales o imprecisos con instrucciones sobre las funciones y procedimientos que deben realizar los miembros de mesa (“TSE declara Presidente el lunes”, 1974; “TSE desautoriza textos partidarios”, 1974). Además, se acusó al entonces presidente de la República, José Figueres Ferrer, y al propio TSE, de cometer actos de “parcialidad política” (...“Es imparcial el T.S.E.”, 1974; “Figueres no contesta a protestas políticas”, 1974; “Renovación y Unificación protestan contra ‘partidismo’ de Figueres”, 1974). Sin embargo, a pesar de las posibles irregularidades que se pudieron haber cometido en el proceso, se consideró que estas no generaron un impacto suficientemente significativo para variar los resultados (“Panorama Político”, 1974).

Así, con la elección de 1974 se cierra un ciclo de procesos electorales caracterizados por ataques entre las distintas agrupaciones políticas, acusaciones de fraude y violencia. Asimismo, en este periodo el comportamiento del electorado fue “inestable”, con grandes variaciones y cambios, especialmente en lo que respecta a la volatilidad y competitividad electoral. Además, se cuestionaba la labor del TSE, o este ente tenía dificultades para realizar algunas de las labores fundamentales para garantizar la legitimidad y transparencia del proceso electoral: como la elaboración del padrón electoral y la entrega de cédulas de identidad. En cambio, como se verá en el siguiente apartado, el periodo entre 1978 y 1998 tuvo un comportamiento más estable en estos rublos. Asimismo, los procesos electorales no

estuvieron exentos de problemas, conflictos e, incluso, irregularidades; sin embargo, la naturaleza y dinámica de estos conflictos fue distinto del periodo reseñado en la presente sección

### **1.1.2 1978-1998: Elecciones pacíficas, pero conflictivas**

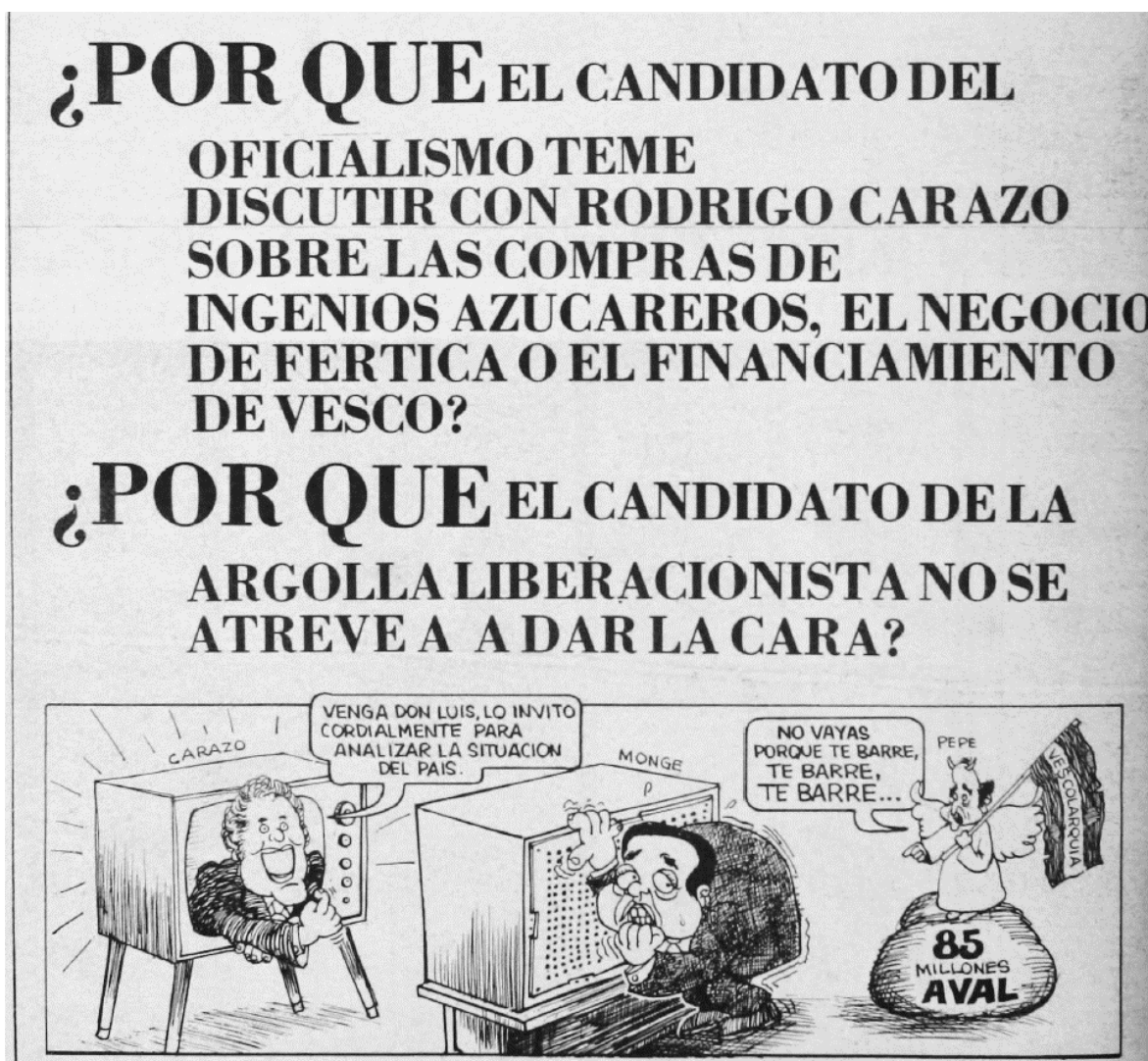
Las elecciones de 1978 pueden considerarse como el inicio de la consolidación del bipartidismo en Costa Rica, el cual se extendió hasta principios del siglo XXI. Antes de esta fecha el país contaba con un sistema electoral con partido hegemónico: el PLN; pero la victoria de la Colación Unidad (CU), la cual serviría de base para la posterior formación del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), agrupación con la cual el PLN se alternaría el poder en las siguientes décadas.

Este proceso electoral se caracterizó por un aumento en la competitividad y volatilidad electoral; así como una leve disminución del abstencionismo. Además, presentó la particularidad de tener el mayor número, hasta esa fecha, de partidos políticos compitiendo en las elecciones legislativas, con 15 agrupaciones buscando votos para obtener un escaño en el congreso; mientras que 8 partidos competían en las elecciones presidenciales. Esta situación generó confusión entre un segmento del electorado, ya que no diferenciaban o comprendían de forma adecuada que agrupación contendía para cual elección. Esta situación obligó al TSE a realizar una campaña de información a los votantes, para que pudieran determinar cuáles partidos competían en las elecciones presidenciales y legislativas, y cuales solo en las últimas (Obregón Quesada, 2008, p. 394)

A diferencia de las campañas electorales anteriores, en esta ocasión no se reportaron actos de violencia, ni tampoco hubo acusaciones sobre intentos de realización de fraudes, ni cuestionamientos sobre los resultados electorales. Sin embargo, si se presentaron incidentes y problemas, aunque de naturaleza distinta. El más importante se relaciona con el financiamiento de la campaña de los partidos políticos, y surge tras declaraciones del entonces ex presidente José Figueres Ferrer a la revista estadounidense *The New Republic*, en las cuales indica que Robert Vesco había financiado la campaña de Daniel Oduber en 1974. A raíz de dichas declaraciones, la Asamblea Legislativa acuerda investigar el

financiamiento de todos los partidos que participaron en la campaña electoral de 1974 (Oconitrillo, 2004, pp. 221–222). A pesar de que la situación denunciada ocurrió en 1974, afectó de manera directa a Luis Alberto Monge, candidato del PLN para la elección de 1978, ya que el conoció y aprobó el préstamo que Vesco realizó a su agrupación política, a pesar que este se aceptaba en condiciones irregulares (“Dinero de Vesco en Liberación”, 1978; “Pruebas que vinculan a Vesco con L.A. Monge”, 1978). Esta situación fue aprovechada por las otras agrupaciones políticas, especialmente por la CU, para atacar al PLN (ver ilustración 1.6).

**Ilustración 1.6 Campo pagado de la Coalición Unidad cuestionando a Luis Alberto Monge, 1978**



**Fuente:** La República, 27 de enero de 1978; p. 28

Pero también hubo cuestionamientos sobre la forma en que el PLN estaba financiado su campaña electoral en 1978. Un grupo de diputados denunció que esta agrupación política estaba creando compañías ficticias para hacer un manejo irregular de los llamados “bonos de deuda política”, por medio de los cuales las agrupaciones financiaban sus actividades de campaña. Según la denuncia, el PLN estaría utilizando estas compañías ficticias para financiarse utilizando dinero proveniente de México, algo prohibido por la legislación electoral costarricense (“Liberación se financia en México”, 1978).

Además, hubo conflictos por relacionados con la propaganda electoral, específicamente con cinco cuñas de radio del PLN en las cuales se atacaba a la CU. Dada esta situación, el TSE interviene y suspende la difusión de las mencionadas cuñas (“Tribunal suspende cuñas a Liberación”, 1978). Asimismo, el TSE suspende cuñas de radio de la CU, por considerar que violentaba lo dispuesto en la legislación electoral (“Prohíben más propaganda electoral”, 1978).

Otra irregularidad en este proceso es la denuncia de beligerancia o parcialidad política que realiza la Unión de Médica Nacional, contra las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), esto a raíz de una serie de publicaciones que estas realizan en relación a diferendos que mantenía con dicho sindicato (“Actitud electoral”, 1978). Además, también se denuncia que las autoridades del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) adoptaron decisiones que podrían entorpecer el derecho del ejercicio del voto de sus funcionarios que laboraran en la construcción de la represa hidroeléctrica en Arenal (“Acusan al ICE de entorpecer voto”, 1978). Además, se denunció que se estaban utilizando vehículos de instituciones de gobierno para hacer propaganda al PLN (“Vehículos oficiales al servicio de Liberación”, 1978).

El ambiente de las elecciones de 1982 fue más convulso, posiblemente influenciado por la crisis económico y social que atravesaba el país en esos momentos. Así, vuelven a suceder enfrentamientos entre simpatizantes de los Luis Alberto Monge, candidato del PLN, Rafael Ángel Calderón, candidato de la CU, en la avenida central de San José, lo cual obliga a las autoridades a adoptar medidas especiales para evitar que continuaran sucediendo dichos

acontecimientos (“Detenidos por violencia serán pasados a tribunales de justicia”, 1982; “Policía no tolerará más desórdenes en Av. Central”, 1982; “TSE reafirmó que no permite grupos en la Avenida Central”, 1982). Dada esta situación, el PLN y al CU llegan a un acuerdo para detener los actos de violencia entre sus partidarios; el cual incluía: “1) retirarse de la avenida central; 2) limitar la participación de los partidos en piquetes callejeros; y 3) no interferir con las manifestaciones de fuerza que celebrarán el sábado y el domingo, Unidad y Liberación respectivamente” (“Acuerdo para frenar la violencia”, 1982).

**Ilustración 1.7 Fotografía sobre los actos de violencia realizados por simpatizantes del PLN y de la CU, 1982.**



**Fuente:** La República, 30 de enero de 1982; p. 1

Además, hay acusaciones de supuestos intentos de interferir en el proceso electoral; específicamente el PLN acusa a los “comunistas” de tratar de impedir la “limpia y arrolladora” victoria liberacionista (“Liberación denunció confabulación para entorpecer

proceso electoral”, 1982). Es necesario aclarar que la denuncia no era de un intento de fraude en sentido estricto, sino que supuestamente los comunistas estaban planeados tomar acciones no especificadas para que las elecciones no se vivieran como una “fiesta cívica”.

En una línea similar a lo señalado anteriormente, el TSE condenó la exhortación que el PLN realizó a sus partidarios de formar grupos fuera de los centros de votación; ya que esta medida se consideró que podía obstaculizar la emisión del voto de las personas simpatizantes de otras agrupaciones políticas, además de poder dar pie a actos de violencia (“Censura TSE llamado para formar grupos en calles el 7 de febrero”, 1982).

También hay acusaciones de “parcialidad política”, en este caso el candidato de la CU, Rafael Ángel Calderón, acusó a los delegados del TSE y a los miembros de la fuerza pública de parcialidad política por sus actuaciones en las manifestaciones públicas realizadas por distintas agrupaciones políticas. Al respecto Juan Rodríguez Ulloa, magistrado del TSE, salió a desmentir las acusaciones realizadas por Calderón, defendiendo la parcialidad y honestidad de dichos funcionarios (“Magistrado rechaza indignado las afirmaciones de Calderón Fournier”, 1982). Posteriormente, el TSE en pleno dio un voto de confianza a la fuerza pública, reconociendo: “(...) la forma imparcial, sacrificada y patriótica con que han venido actuando en el desarrollo del proceso electoral, en sus relaciones con el TSE, sus magistrados, la jefatura y delegados de ese organismo” (“TSE dio voto de confianza a jefes de la Fuerza Pública”, 1982).

Por último, el TSE también debió intervenir en el tema de la propaganda electoral. En esta ocasión el Tribunal ordenó suspender la propaganda impresa de la Coalición Pueblo Unido, ya que consideraba que vinculaba el sufragio con actos de subversión; asimismo, reproducía caricaturas que presentaba en “forma soez, de malísimo gusto y altamente ofensiva” a los candidatos de los partidos Movimiento Nacional, CU y PLN (“TSE prohibió propaganda de la coalición Pueblo Unido”, 1982).

Las elecciones de 1986 presentan un aumento en la competitividad electoral y una disminución en la volatilidad electoral, tanto para las elecciones presidenciales como legislativas. De hecho, algunas personas la señalaron como la campaña electoral más intensa en las últimas décadas (Furlong, 2008, p. 49).

A pesar de dicha intensidad, durante la campaña no se registraron actos de violencia, pero se caracterizó por el uso de la propaganda electoral para realizar fuertes ataques a sus oponentes, especialmente entre el PLN y PUSC, lo que generó algunas críticas en su momento debido al desgaste que provocaba una campaña de esa naturaleza en el electoral; especialmente porque se consideraba que el periodo de campaña electoral en Costa Rica era demasiado largo (Oconitrillo, 2004, pp. 263–272).

Por lo anterior, no es de extrañar que la mayor parte de incidencias y problemas reportados en la campaña estuvieran vinculados con la propaganda electoral, así como con el uso de fondos públicos para favorecer al PLN. Así, por ejemplo, el PUSC acusó al PLN ante el TSE de utilizar fondos públicos para imprimir un panfleto político, en la Imprenta Nacional, en el cual lo atacaba (“TSE examinará mañana caso de la Imprenta Nal.”, 1986). En otra denuncia del PUSC, se acusó al PLN de utilizar el programa de televisión “Atisbos”, producido por la Universidad Estatal a Distancia (UNED) para promocionar a su candidato a la Presidencia, Oscar Arias Sánchez. Sin embargo, la denuncia planteada se deja entrever que no se trataba de un caso aislado, sino que el PUSC consideraba que el uso recursos públicos por parte del PLN estaba siendo una práctica habitual en la campaña:

Con suma preocupación nuestro partido [PUSC] ha venido observando en los últimos días, la desviación que se está haciendo de los recursos públicos para ayudar en su campaña política al Partido Oficial [PLN] y su candidato. Esto aparte de constituir una grave violación de nuestro ordenamiento jurídico, es un síntoma más de la corrupción que vive el país, donde sin importar el destino que ha fijado la ley a los dineros de los costarricenses, a vista y paciencia de todo el pueblo, se están utilizando para otros fines, lo cual todavía es más grave en el caso de instituciones de educación universitaria, pues de sobra es conocido por todos nosotros las dificultades presupuestarias por las que atraviesan (“Unidad denuncia ante TSE uso de dineros del Estado en propaganda”, 1986).

En la misma línea, también se denunció ante el TSE que la empresa pública Ferrocarriles de Costa Rica (FECOSA) había utilizado fondos públicos para construir una carroza y adornar un tren con colores verde y blanco (colores alusivos al PLN) para brindar un servicio especial para transportar a Oscar Arias Sánchez hasta la comunidad de El Roble

en la provincia de Puntarenas (“Denuncian al Ferrocarril de ayudar al Partido Liberación”, 1986). Efectivamente, Oscar Arias viajó en el “tren liberacionista de la victoria”, junto a dirigentes del PLN y miembros de la prensa nacional e internacional; deteniéndose en las distintas estaciones para reunirse con simpatizantes del partido, y finalizando con una plaza pública en la comunidad del El Roble (“Arias hoy en tren de cinco horas hasta ‘El Roble’”, 1986).

En lo que respecta al contenido de la propaganda electoral, el TSE tuvo que prohibir la transmisión de una cuña televisiva del PLN, en la cual se atacaba a Rolando Laclé, por considerarla injuriosa y contraria a las regulaciones establecidas en el Código Electoral (“TSE prohibió cuña de TV contra Laclé”, 1986). Además, el TSE ordenó el cese de la publicación de un anuncio del PLN, en el que aparecía Rafael Ángel Calderón, candidato del PUSC, caricaturizado como el personaje de “Quico”, de la serie televisiva mexicana “El Chavo del 8”, y en actitudes bélicas (Oconitrillo, 2004, p. 272).

En 1990 el PUSC obtiene el control del Poder Ejecutivo, asimismo, obtiene la mayor cantidad de curules en la Asamblea Legislativa; hecho bastante significativo, ya que desde 1953 el PLN había obtenido siempre la mayoría de curules legislativas, aunque no ganar la elección presidencial, con excepción del periodo 1978-1982. Además, el resultado electoral arroja una disminución de la volatilidad electoral, tanto para la elección presidencial y legislativa, así como un aumento en la competitividad electoral para la elección presidencial; el abstencionismo se mantiene prácticamente sin variación del ocurrido en la elección de 1986.

En lo que respecta a la campaña política, no se reportan ningún tipo de irregularidad o problema que pueda poner en duda el resultado de los comicios. Tampoco hay acusaciones de intentos de fraude electoral ni acciones violentas ejecutadas por los partidarios de las agrupaciones políticas que participan en las elecciones. Sin embargo, el TSE si tiene que tomar un papel muy activo en la regulación de la propaganda electoral; ya que, como se venía observando en elecciones anteriores, esta es utilizada por los partidos para atacar a sus rivales, violentando así la normativa electoral.



Entre las irregularidades y denuncias en que el TSE debe intervenir, en relación a la propaganda electoral de los partidos políticos, se puede mencionar la prohibición para continuar transmitiendo una cuña televisiva del PUSC, en la cual se ligaba al PLN, a Carlos Manuel Castillo, candidato a la presidencia por dicha agrupación, y a otros miembros del partido con el narcotráfico (Asch, 1990a, 1990c).<sup>8</sup> Asimismo, el TSE tuvo que intervenir y prohibir la transmisión de una cuña televisiva del PLN, al considerar que violentaba la legislación electoral al atacar al PUSC (“Nueva denuncia del PUSC”, 1990). También se dieron denuncias respecto a volantes con contenido lesivo contra el PUSC, el PLN y el partido cantonal Alajuelita Nueva (Asch, 1990b; “Cuatro denuncias más recibió ayer el TSE”, 1990; “Propaganda ilícita”, 1990).

Además, el PUSC denunció que el entonces presidente de la República, Oscar Arias Sánchez, tenía una actitud permisiva ante las acciones que funcionarios e instituciones públicas estaban realizando para favorecer al PLN durante la campaña, e incluso aseguraron que la misma estrategia se había llevado a cabo en la elección de 1986:

Con base en información en poder del Partido Unidad, Tovar Faja asegura que la petición se basa en denuncias de que principalmente en la zona rural y las concentraciones marginales, funcionarios mediante intimidación y ofrecimiento tratan de condicionar la intención del voto. La gravedad de la situación, añade el político, remonta a los hechos que se produjeron en las elecciones de 1983 “que incluso fue posteriormente reconocida por el ex presidente Monge”(Orozco Sánchez, 1990) .

Incluso, el PUSC acusa al PLN de utilizar “terrorismo psicológico” con los habitantes de los precarios ubicados en la comunidad de Hatillo, ya que supuestamente los amenazaban con desalojarlos debido a que pensaban votar por el PUSC (“Psicología liberacionista”, 1990). Asimismo, hubo acusaciones que se estaban utilizando recursos de las municipalidades de San José, Orotina, Higuito y Desamparados; así como de otras

---

<sup>8</sup> Un tema recurrente en la campaña electoral de 1989-1990 fue la vinculación de figuras políticas importantes del PLN con el narcotráfico; el cual es uno de los factores que se ha utilizado para explicar la derrota de esta agrupación política ante el PUSC, a pesar de la falta de carisma y de propuestas claras por parte de Rafael Ángel Calderón Fournier, candidato presidencial del PUSC (Furlong, 2008, p. 116).

instituciones públicas, para favorecer la campaña del PLN (“Denuncian desvíos de recursos municipales para política”, 1990; “PUSC protesta por repartos de materiales”, 1990; “Regidor denuncia uso de plaza de Zapote”, 1990).

También se acusó al PUSC de utilizar tácticas ilegales para influir en los y las votantes. Así, se denunció que esta agrupación política estaba repartiendo formularios entre votantes para otorgarles bonos de vivienda en caso de ganar las elecciones presidenciales. Asimismo, se denunció que el PUSC estaba pagando 500.00 colones<sup>9</sup> por colocar banderas de la agrupación política en los techos de las viviendas (“PUSC reparte fórmula para engañar a la gente”, 1990).

Por último, surgieron algunas críticas sobre el financiamiento público a la campaña electoral; de manera más precisa se cuestionó como este terminaba concentrándose en pocas agrupaciones políticas, lo cual dificultaba que los llamados partidos minoritarios y “emergentes” tuvieran acceso a los recursos necesarios para realizar actividades en la campaña política, que les permitiera competir, en condiciones similares, con los llamados partidos “mayoritarios” (Medina, 1990). Esta situación llevó al candidato presidencial del Partido Pueblo Unido, Daniel Camacho, a presentar un recurso de amparo ante la Sala Constitucional para tratar de lograr una distribución más equitativa de los recursos financieros entre las agrupaciones que participaban en los comicios electorales (“Vamos a elegir una fuerte fracción parlamentaria”, 1990).

Las elecciones de 1994 traen de vuelta al PLN al Poder Ejecutivo. En comparación con los comicios anteriores disminuye la volatilidad electoral para el caso de las elecciones presidenciales, y aumenta levemente en las elecciones legislativas. En cuanto a la competitividad electoral, esta aumenta tanto para la elección presidencial como legislativa. Respecto al abstencionismo, este aumenta levemente en comparación a las elecciones de 1998.

Al igual que en los dos procesos electorales anteriores, no se reportan ningún tipo de acto de violencia; tampoco hay acusaciones o señalamientos sobre el manejo del TSE sobre el proceso electoral que pudiera poner en duda el resultado de las elecciones. A pesar de lo

---

<sup>9</sup> Cerca de \$6 dólares al tipo de cambio de la época

anterior, el candidato presidencial del PLN, José María Figueres Olsen, aseveró que el PUSC estaba utilizando prácticas ilegales para influir sobre los votantes, e incluso insinuó la posibilidad que pudieran realizar fraude electoral:

(...) Figueres aseguró que la Unidad lleva a cabo una serie de prácticas que atentan contra el sufragio, tal es el caso presentado en Chacarita y Pavas con la recolección de cédulas de liberacionistas, a quienes les dijo los incluirán en los programas de ayuda social, e incluso, exige votar por el oficialismo para que no les retiren esa ayuda.

(...)

Según Figueres, “si por la víspera se saca el día”, hay que advertir a los costarricenses que la desesperación por la derrota puede llevar a Miguel Ángel Rodríguez a utilizar cualquier estrategia para ganar las elecciones (A. Sánchez & Martínez, 1994b).

A pesar de las acusaciones indicadas anteriormente, el propio Figueres Olsen admitió que no tenían ningún tipo de prueba para sustentarlas (A. Sánchez & Martínez, 1994b). Sin embargo, lo que si determinaron investigaciones periodísticas es que el PLN y el PUSC estaban “regalando” certificados canjeables por bonos de vivienda en caso de que ganaran las elecciones presidenciales, para así tratar de obtener el voto de personas de bajo nivel económico (Peralta, 1994). Incluso, la Defensoría de los Habitantes manifestó estar en la disposición de intervenir en caso que el futuro gobierno incumpliera con la entrega de los bonos que se prometieron en campaña mediante este mecanismo; al mismo tiempo que criticó a dichos partidos por “jugar” con la pobreza de la población (Martínez, 1994). Sin embargo, llama la atención que no se reporta que la Defensoría de los Habitantes hiciera una denuncia debido a que la entrega de estos certificados podría interpretarse como una “compra de votos” por parte del PUSC y el PLN; asimismo, tampoco los medios de comunicación reportan que el TSE se pronunciara o investigara dichos acontecimientos.

Además, hay acusaciones de beligerancia o parcialidad política contra el presidente de la República, Rafael Ángel Calderón, así como hacia otros altos funcionarios del gobierno, debido a su supuesta participación en actividades proselitistas (“PLN acusa a Calderón de intervenir en campaña”, 1994; A. Sánchez, 1994b). También el PLN acusó a Miguel Ángel

Rodríguez, candidato a la presidencia del PUSC, de utilizar la distribución de los “bonos escolares” que entregaba el gobierno a personas de bajo nivel económico, para beneficiarse electoralmente (A. Sánchez & Martínez, 1994a).

Las elecciones de 1998 presentan un aumento general en la volatilidad electoral, así como una leve disminución de la competitividad electoral en las elecciones legislativas. Sin embargo, la característica más importante de estos comicios, y que lo diferencia de las elecciones realizadas en los anteriores cuarenta años en Costa Rica, es el aumento del abstencionismo; ya que este pasa de un 18.9% en 1994, a un 30%. Diversos estudios han tratado de explicar las razones del aumento del abstencionismo electoral en dichas elecciones, el cual incluso se ha mantenido en cifras similares para las elecciones del 2002, 2006, 2010, 2014 y 2018; las explicaciones desarrolladas se basan en el perfil y características sociodemográficas de los votantes, en las debilidades y problemas del sistema de electoral, en la recomposición del sistema de partidos, en la desconfianza de la población hacia los partidos y la clase política, así como al desempeño de las campañas electorales de los partidos (Alfaro Redondo, 2006; Alfaro Redondo & Gómez Campos, 2014a, 2014b; Alfaro-Redondo & Gómez-Campos, 2012; Furlong, 2008; Hernández et al., 2009; Hernández Rodríguez, 2002; Raventós Vorst, Fournier Facio, Fernández Montero, & Alfaro Redondo, 2014; Raventós-Vorst, Fournier-Facio, Ramírez-Moreira, Gutiérrez-Espeleta, & García-Fernández, 2005; Rodríguez, 2013).

En cuanto al proceso electoral, se reportan algunos inconvenientes que pudieron impactar o complicar su gestión por parte del TSE; así como la manifestación de inquietudes por parte de distintos actores debido a los cambios que se implementaron en relación a la emisión del voto. Entre los inconvenientes presentados se encuentra la renuncia de setenta delegados del TSE, ocasionadas por roces y malos tratos por parte del Jefe de Delegados de dicha institución (Bermúdez, 1998c). Además, se reporta algunos problemas con la impresión de las papeletas, incluso esto lleva al reclamo de algunos partidos, ya que aparecen en las papeletas en lugares diferentes a los que se les había designado (Bermúdez, 1998a).

Además, el proceso electoral presenta un cambio importante en cuanto al procedimiento utilizado por las y los votantes para marcar las papeletas electorales. En los procesos electorales anteriores las personas señalaban la opción de su preferencia utilizando

una marca de tinta de su dedo pulgar; sin embargo, este procedimiento podía generar que las papeletas se mancharan de tal forma que el voto tuviera que anularse. Asimismo, presentaban una amenaza a la confidencialidad del voto, ya que eventualmente se podría identificar el voto de las personas al comparar sus huellas digitales. Por tal razón, a partir de 1998, se establece que el votante marcaría con una equis (X), escrita con lapicero, en la casilla de la opción de su preferencia. Este cambio en el procedimiento de votación generó inquietudes entre algunos partidos políticos, los cuales afirmaban que facilitaban la manipulación del voto; al respecto, Jorge González Martén, candidato presidencial del Partido Nacional Independiente indicaba que este nuevo procedimiento:

Es volver atrás 50 años, Anastasio Somoza en Nicaragua y Tiburcio Carías en Honduras usaban este sistema porque con huella digital no se puede anular votos válidos, queda la evidencia. Ahora, basta hacer una equis (x), se puede rayar papeletas en blanco y no queda la huella, por eso algunos partidos impulsan la campaña de votar en blanco para poder marcarlas luego (Bermúdez, 1998d).

Sin embargo, a pesar de estas inquietudes, no se reportan ningún tipo de irregularidad en relación al nuevo procedimiento para marcar las papeletas que pudiera poner entre dicho el resultado de los comicios. No obstante, es necesario señalar que hubo un aumento en la cantidad de votos nulos para la elección presidencial respecto a la elección anterior (ver gráfico 1.5); sin embargo, este porcentaje no fue lo suficientemente significativo para que tuviera una incidencia en los resultados de la elección. Además, como si indicó antes, no hay razones que hicieran pensar la existencia de un fraude electoral, más bien el aumento de los votos nulos podría estar ligado al mismo fenómeno que explica el considerable aumento del abstencionismo que se vivió en el proceso electoral de 1998.

Otro reclamo que se le hizo al TSE, durante la campaña electoral, fue el incumplimiento de las cuotas de género en la conformación de las papeletas por parte de los partidos políticos. En 1996 se aprobó la ley 7653, la cual reformó una serie de elementos del Código Electoral, entre lo cual estaba la obligatoriedad que, al menos, el 40% de los puestos de las papeletas debían ser ocupados por mujeres. Estas cuotas fueron impulsadas como una

acción afirmativa para facilitar el acceso de las mujeres a puestos de representación popular, ya que históricamente los partidos políticos en Costa Rica habían impulsado las candidaturas de hombres, relegando la participación de las mujeres a un segundo plano (Bolaños Barquero, 2005, 2006; Castro Chaves, 2010; N. Pérez, 2009).

Sin embargo, 15 de los 23 partidos políticos que participaron en los comicios legislativos de 1998, incluyendo el PLN y PUSC, incumplieron con el mínimo del 40% de representación femenina en sus papeletas y, a pesar de dicho incumplimiento, el TSE les permitió inscribir sus candidaturas y participar en el proceso electoral (Bermúdez, 1998b). Esta situación generó indignación entre grupos políticos y de la sociedad civil, quienes solicitaron al TSE que anularan las 15 papeletas que incumplían con lo dispuesto por el Código Electoral respecto a las cuotas de participación femenina, sin embargo los magistrados declararon sin lugar la solicitud (Bermúdez, 1998d).

El último incidente importante reportado en las elecciones de 1998 se relaciona con las encuestas electorales. Ya en la elección de 1994 se había cuestionado las encuestas electorales debido a que los resultados finales de los comicios fueron distintos a los datos arrojados por dichos instrumentos (A. Sánchez, 1994a); esta misma crítica se mantuvo en las elecciones de 1998 (Bermúdez, 1998e), pero además se cuestionó que estuvieran siendo utilizadas para manipular al electorado (Quesada, 1998a, 1998b); al punto que tras realizadas las elecciones el TSE solicitó al Ministerio Público que investigara a dos casas encuestadoras privadas (Bermúdez, 1998f) y a un medio de comunicación, por dar a conocer resultados de una encuesta a “boca de urna” el día de las elecciones, algo prohibido por la legislación electoral costarricense (Brenes, 1998). Esta situación llevó a que el Colegio de Ciencias Económicas organizara una comisión para hacer un análisis técnico de las encuestas realizadas durante la campaña; asimismo, se reportó que un grupo de académicos de las universidades públicas solicitaban que se solventaran los vacíos legales alrededor de las encuestas, y que el TSE tuviera una participación más activa en su regulación (Bermúdez, 1998g).

Así, como se ha descrito en las páginas anteriores, a partir de 1978 disminuyen y desaparecen los cuestionamientos de los partidos a los resultados de los comicios; además ya no hay acusaciones de parcialidad política hacia el TSE, y los procesos electorales se

desarrollan -con excepción de 1982- en ambientes libres de actos de violencia. Lo anterior no quiere decir que no existan conflictos y problemas con la gestión de los procesos electorales, sino que estos cambian. En este periodo los problemas principalmente se relacionan con el accionar de los partidos respecto a la propaganda electoral que realizan, las fuentes de financiamiento de las agrupaciones políticas, y los actos de beligerancia o parcialidad política cometidos por funcionarios e instituciones públicas.

La importancia de la reconstrucción que se ha realizado acerca de los problemas y dificultades ocurridos en los procesos electorales ocurridos desde 1953, radica en identificar si las problemáticas surgidas en dichas coyunturas motivan o incentivan la aprobación de reformas al Código Electoral en Costa Rica. Sin embargo, se debe recordar que el espacio donde se toman las decisiones respecto a dichas reformas es la Asamblea Legislativa; por lo tanto, antes de entrar a observar como los factores coyunturales afectan o se relaciona con las reformas al Código Electoral, es necesario también identificar las características de la dinámica legislativa entre 1953 y 1998.

## **1.2 La coyuntura endógena: la dinámica legislativa, 1953-2010<sup>10</sup>**

La presente sección, y la sección 1.3, se dedican a reconstruir la coyuntura endógena, es decir, los factores y contexto interno de la Asamblea Legislativa que pueden estar afectando la aprobación o archivo de los proyectos de ley de reforma al Código Electoral. Para realizar dicho análisis se recurre al análisis estadístico descriptivo e inferencial, con el propósito de identificar las principales variables y características que se asocian con la gestión legislativa. Es necesario indicar que dicho análisis se apoya en los hallazgos que otras investigaciones han realizado sobre la gestión legislativa en Costa Rica y en otros países; sin embargo, en ningún momento se pretende que esta sección sea una síntesis o reproducción de dichos

---

<sup>10</sup> El presente capítulo hace un recuento de la trayectoria histórica de las reformas al Código Electoral aprobadas y rechazadas por la Asamblea Legislativa entre 1953 y el 2002. En los capítulos 2 y 3 se realiza un análisis detallado del proceso legislativo entorno a la aprobación del nuevo Código Electoral (proyecto 14.268), el cual abarca los periodos legislativos del 2002 al 2006 y 2006 al 2010; por tal razón, el análisis aquí presentado incluye hasta el 2010, para así poder comparar las características de la gestión de los periodos legislativos en los que se discute el nuevo Código Electoral, con las características de los periodos legislativos anteriores; lo cual será retomado en el análisis presentado en los siguientes capítulos.

hallazgos; sino que se toman como base para profundizar en la comprensión de la dinámica legislativa en Costa Rica entre 1953 y el 2010.

Este apartado se divide en dos subsecciones, la primera, trata sobre la composición de la Asamblea Legislativa, y como esta afecta la distribución del poder o capacidad de incidencia de los partidos políticos en la toma de decisiones. La segunda, se centra en la producción legislativa en Costa Rica, buscando identificar las variables que pudieran estar incidiendo en aumentar o disminuir el número de leyes aprobadas por los y las diputadas durante el periodo estudiado.

### **1.2.1 Composición y distribución del poder**

La composición de las legislaturas en Costa Rica, entre 1953 y el 2010, es variada y con características contrastantes. Una primera visión permite constatar que existieron cambios drásticos en el número de partidos políticos con representación en el Congreso durante el periodo, fluctuando desde periodos de gobierno con la presencia únicamente de tres partidos políticos, hasta periodos en donde se encuentran la presencia de ocho agrupaciones políticas en el seno del Poder Legislativo (ver cuadro 1.1)

No obstante, debido a las reglas de proporcionalidad sistema electoral costarricense, los partidos políticos obtienen diferente número de escaños según el apoyo electoral que hayan conseguido en las urnas.<sup>11</sup> Esto provoca que las cuotas de poder de cada uno de los partidos que hayan alcanzado los votos necesarios para obtener escaños en la Asamblea Legislativa varíen, no solamente debido número de escaños asignados según el caudal electoral obtenido por cada uno de ellos; sino que su cuota de poder estará ligada también a

---

<sup>11</sup> Oscar Fernández González (2000, 2001) sostiene que el sistema electoral costarricense produce una proporcionalidad imperfecta, donde los grupos políticos minoritarios no consiguen ser correctamente representados, debido al uso de *subcocientes* para la asignación de curules en la Asamblea Legislativa. Por su parte, Luis Diego Brenes Villalobos (2011) sostiene que el paso de un sistema de partidos bipartidista a uno multipartidista, sin la adecuada adaptación de las normas electorales, incluyendo el método de designación de escaños utilizando subcociente, es lo que ha provocado que se forme una barrera electoral que afecta principalmente a los partidos minoritarios. María José Cascante (2014) también comparte la conclusión que el sistema electoral costarricense genera distorsiones entre la cantidad de votos obtenidos y el número de escaños asignados; sin embargo, para esta autora cambiar el uso del subcociente no genera variaciones importantes, sino que se requiere reformas mayores como, por ejemplo, aumentar el número de curules asignadas a cada provincia.



la forma en que los escaños restantes son distribuidos entre los partidos políticos con los que compete.

Tradicionalmente los estudios del sistema de partidos costarricense han establecido que, desde 1953, este tiene una orientación hacia la bipolaridad electoral ya que, como se observa en el gráfico 1.3, en la mayoría de los procesos electorales dos grandes agrupaciones han concentrado la mayoría del caudal electoral y de los puestos elegibles popularmente, tanto a nivel presidencial como legislativo (Hernández Naranjo, 2001, 2007). Asimismo, muchos otros estudios indican que en la primera década del siglo XXI el sistema de partidos políticos en Costa Rica inicia un periodo de recomposición, caracterizado por una alta volatilidad electoral, producto de una recomposición de las fuerzas políticas, así como de los cambios ocurridos en las bases sociales del voto (Alfaro Redondo, 2006, 2009; Alfaro Redondo & Gómez Campos, 2014a).

<b>Cuadro 1.1 Cantidad de partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, y cantidad de partidos necesarios para tomar decisiones por mayoría simple y calificada. Costa Rica, 1953-2010</b>			
<b>Periodo</b>	<b>Partidos Representados</b>	<b>Mayoría Simple</b>	<b>Mayoría Calificada</b>
<b>1953-1958</b>	4	1	3
<b>1958-1962</b>	5	3	3
<b>1962-1966</b>	4	1	3
<b>1966-1970</b>	3	1	2
<b>1970-1974</b>	4	1	2
<b>1974-1978</b>	8	8	8
<b>1978-1982</b>	5	5	2
<b>1982-1986</b>	5	1	5
<b>1986-1990</b>	4	1	2
<b>1990-1994</b>	5	1	2
<b>1994-1998</b>	5	5	2
<b>1998-2002</b>	7	7	2
<b>2002-2006</b>	5	3	5
<b>2006-2010</b>	8	8	8
*Los cálculos para determinar mayoría simple y calificada, entre 1953 y 1962, se realizan sobre 23 y 34 votos, ya que el congreso se conformaba con 45 diputados/as. A partir de 1962 este número aumenta a 57, por lo que la mayoría simple y calificada se calcula sobre la base de 29 y 38 votos.			
<b>Fuente:</b> Construcción propia; a partir de datos proporcionados por la Asamblea Legislativa de Costa Rica			

Las investigaciones desarrolladas sobre el sistema de partidos costarricense son amplias y profusas en interpretaciones, análisis y conclusiones en lo que respecta a las explicaciones en los cambios y dinámicas electorales ocurridos desde 1953. No obstante, lo dispuesto por muchos de estos trabajos funcionan como un punto de partida, pero resultan insuficientes para explicar y comprender los cambios en las dinámicas y distribución de poder entre los partidos políticos en el seno del parlamento costarricense; así como el proceso de toma de decisiones que se realiza a lo interno de este órgano político. Por tal razón, es necesario comprender la dinámica electoral que facilita (o dificulta) el acceso de las agrupaciones políticas al parlamento; pero se debe tener en cuenta que las reglas de funcionamiento legislativo, sumado a la distribución de los escaños, genera un escenario político distinto al que se puede ver dibujado en el sistema electoral.

Así, el cuadro 1.7 muestra el número de partidos políticos con representación parlamentaria, es decir, con al menos un escaño legislativo en cada uno de los periodos de gobierno, desde el periodo de 1953-1958 hasta el 2006-2010; así como el número de partidos políticos con poder para toma de decisiones en los respectivos periodos.<sup>12</sup> Se hace una distinción entre los partidos políticos con poder para la toma de decisiones por mayoría simple y por mayoría calificada, ya que cada uno de este tipo de mayorías son necesarias para la toma de diferentes decisiones por parte de los legisladores.<sup>13</sup> Con base a lo expuesto en dicho cuadro se puede apreciar que en cuatro legislaturas (1966-1970, 1970-1974, 1986-1990 y 1990-1994) un solo partido mantiene el control de la mayoría simple, y comparte con otro partido el poder en el caso de las mayorías calificadas. Esos cuatro periodos son los más cercanos a lo que podríamos considerar un parlamento bipartidista para el caso de Costa Rica.

---

<sup>12</sup> Para determinar si una agrupación política cuenta con poder para intervenir en un proceso de toma de decisiones, ya sea por mayoría simple o calificada, se utilizó el índice de poder de Banzhaf (Banzhaf's power index), el cual asigna un valor (de 0 a 1) a cada jugador según la media aritmética de las contribuciones que dicho jugador hace a las coaliciones que se puede unir y resultan ganadoras (Banzhaf, 1965).

<sup>13</sup> Entre las decisiones que adopta la Asamblea Legislativa y que se toman por mayoría simple se encuentran: la aprobación de las leyes ordinales, la aprobación del presupuesto de la República, la apelación de las resoluciones del presidente de la Asamblea Legislativa, la elección de los miembros del Directorio Legislativo, entre otros. Entre las decisiones que requieren mayoría calificada se encuentran: la solicitud de la alteración del orden del día, las reformas al Reglamento Legislativo, las Reformas parciales a la Constitución Política, los resellos a las leyes vetadas por el Poder Ejecutivo, etc. Las decisiones por mayoría simple se adoptan cuando son aprobados por la mitad más de los diputados/as presentes; y las decisiones por mayoría calificada requieren la aprobación de tres cuartas partes de los diputados/as presentes.

Asimismo, el cuadro 1.7 muestra que en cuatro periodos más de dos partidos compartieron el poder en el caso de las decisiones por mayoría simple (1958-1962, 1978-1982, 1994-1998 y 1998-2002), mientras que dos partidos mantuvieron concentrado el poder en el caso de las mayorías calificadas. Además, en tres ocasiones un solo partido político tuvo el control de las decisiones por mayoría simple (1953-1958, 1962-1966 y 1982-1986), mientras más de tres partidos compartían el poder en el caso de las decisiones por mayoría calificada. Por último, en tres periodos de gobierno tres o más partidos políticos compartieron el poder tanto para conformar decisiones por mayoría simple como calificada (1974-1978, 2002-2006 y 2006-2010). Por lo tanto, los datos expuestos permiten afirmar que, a pesar del claro dominio en el sistema de partidos costarricense de una tendencia bipartidista, esto no se ve reflejado con tanta fuerza en la distribución del poder a lo interno de la Asamblea Legislativa; ya que solo cuatro de los doce periodos de gobierno analizados responden a lo que se podría considerar una dinámica bipartidista.

**Diagrama 1.1 Modelo para clasificar la composición de la Asamblea Legislativa a partir del poder y capacidad de toma de decisiones de los partidos políticos representados en su interior**

		Cantidad de partidos con poder para la toma de decisiones por mayoría simple		
		1 partido político	2 partidos políticos	3 o más partidos políticos
Cantidad de partidos con poder para la toma de decisiones por mayoría calificada	1 partido político	Dictatorial	Dictatorial relativa	Dictatorial dispersa
	2 partidos políticos	Bipartidista relativa	Bipartidista	Bipartidista dispersa
	3 o más partidos políticos	Multipartidista con partido dominante	Multipartidista relativa	Multipartidista

Fuente: Díaz González, 2011

A partir de dicha información, se plantea utilizar el modelo de clasificación de las diferentes composiciones del Congreso, propuesto por Díaz González (2011). Este modelo clasifica la composición del parlamento costarricense según el número de partidos políticos que tienen una cuota de poder y su capacidad de influir en las decisiones que requieren mayoría simple o mayoría calificada (Ver diagrama 1.1). Dicho modelo consta de nueve categorías que reflejan distintos escenarios de la distribución del poder a lo interno del parlamento:

- **Dictatorial:** En este escenario un único partido político controla los votos necesarios para tomar decisiones que requieran tanto mayoría simple como mayoría calificada.<sup>14</sup>
- **Dictatorial relativa (Dictatorial con tendencias bipartidistas):** En este escenario un partido político mantiene el control de las decisiones que requieren mayoría calificada, pero existe otro partido político que tiene capacidad de incidir en las decisiones que necesiten solamente mayoría simple.
- **Dictatorial dispersa (Dictatorial con tendencias al multipartidismo):** En este escenario un partido político mantiene el control de las decisiones que requieren mayoría calificada, pero tres o más partidos tienen cuotas de poder que les permite intervenir en el proceso de toma de decisiones que requieren mayoría simple.
- **Bipartidista relativa (Bipartidista con tendencias dictatoriales):** Dos partidos políticos comparten el poder para la toma de decisiones por mayoría calificada, pero uno de ellos controla los votos necesarios para tomar las decisiones que requieren mayoría simple, lo cual provoca que tenga mayor poder o capacidad de influencia, sobre el otro partido político.
- **Bipartidista:** Dos partidos políticos comparten el poder tanto para la toma de decisiones que requieren mayoría simple, como de aquellas que necesitan mayoría calificada.

---

<sup>14</sup> Por *Dictatorial* se entienden aquellas situaciones o actores que tienen la capacidad de tomar decisiones sin la necesidad de la participación de otros actores; lo que no implica necesariamente que no puedan consultar o tomar en cuenta los pareceres e intereses de otros jugadores para avalar o legitimar sus decisiones. Tampoco tiene relación con que si el régimen político es democrático o no democrático.

- **Bipartidista dispersa (Bipartidista con tendencias multipartidista):** En este escenario dos partidos políticos se reparten el poder para el caso de toma de decisiones por mayoría calificada, pero tres o más partidos políticos tienen una cuota de poder para intervenir en los procesos de toma de decisiones que requieren mayoría simple.
- **Multipartidista con partido dominante (Multipartidista con tendencias dictatoriales):** En este caso tres o más partidos políticos mantienen una cuota de poder para influir en las decisiones que requieren mayoría calificada; no obstante, un único partido mantiene el control de las decisiones que requieren únicamente mayoría simple.
- **Multipartidista relativa (Multipartidista con tendencias bipartidista):** Este escenario presenta a tres o más partidos políticos con una cuota de poder para intervenir en los procesos de toma de decisiones que requieren mayoría calificada, pero solo dos partidos políticos tienen la capacidad de intervenir en los procesos de toma de decisiones por mayoría simple.
- **Multipartidista:** Tres o más partidos políticos tiene una cuota de poder que les permite incidir tanto en la toma de decisiones por mayoría simple como por mayoría calificada (Díaz González, 2011, p. 77).

Es necesario realizar algunas anotaciones sobre modelo utilizado: en primer lugar, la identificación del número de partidos políticos con una cuota de poder se realiza por medio de la aplicación del índice de poder de Banzhaf; por lo tanto, en los casos en los que un solo partido tienen el control del proceso de toma de decisiones (Dictatorial), se refiere a que tiene los votos suficientes para tomar la decisión sin la necesidad de aliarse con otro grupo político; en los casos en que dos partidos políticos comparten el poder (Bipartidismo), los índices mencionados establecen que el poder se reparte en partes iguales entre ambas agrupaciones (0.5-0.5); y en los escenarios donde tres o más partidos comparten el poder (Multipartidistas), cada partido tiene una cuota de poder, pero el poder no está necesariamente distribuido de manera equitativa entre estos, ni de manera proporcional al número de escaños que tengan en el congreso, sino a la facilidad con la cual puedan construir *coaliciones ganadoras mínimas*, en otras palabras, el poder puede estar distribuido de manera heterogénea en estos

casos, lo que provoca que un grupo político tenga mayor poder o capacidad de incidencia en el proceso de toma de decisiones que otros (Shubik, 1992).

**Tabla 1.1. Clasificación de los periodos de gobierno legislativos según la distribución de poder entre los partidos políticos con representación. Costa Rica, 1953-2010**

Bipartidista relativa	Bipartidista dispersa	Multipartidista con partido dominante	Multipartidista
1966-1970	1958-1962	1953-1958	1974-1978
1970-1974	1978-1982	1962-1966	2002-2006
1986-1990	1994-1998	1982-1986	2006-2010
1990-1994	1998-2002		

**Fuente:** Construcción propia.

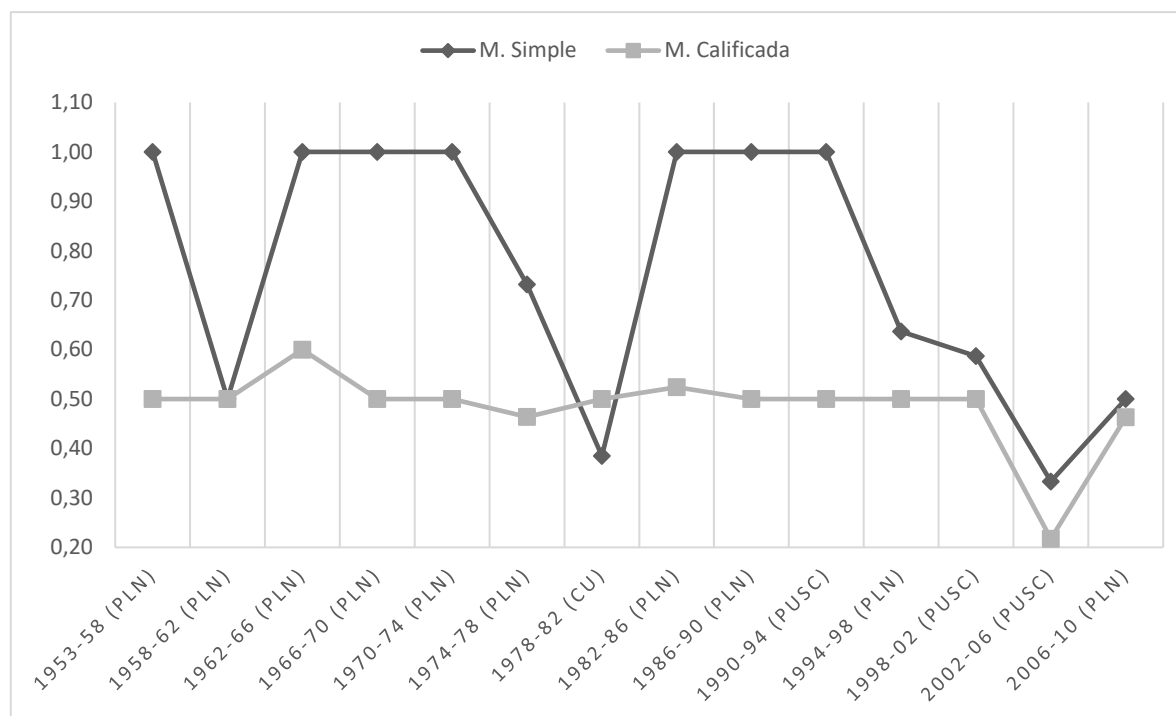
La información contenida en la tabla 1.1 expresa que, durante el periodo de estudio, las legislaturas fueron de tendencia bipartidista y multipartidista. No obstante, según la clasificación anteriormente propuesta, en ningún periodo de gobierno encontramos una tendencia puramente bipartidista, sino que son escenarios bipartidistas con tendencias dictatoriales y multipartidista. En cuanto a los periodos de gobierno con tendencia multipartidista, tres de ellos sí corresponden a “multipartidismo puro”, mientras que los dos restantes son multipartidistas con la presencia de un partido dominante.<sup>15</sup>

De esta manera encontramos que en los periodos de 1953-1958, 1962-1974 y 1982-1994, sin importar el escenario legislativo, existió un partido político *dominante*, es decir, cuya cuota de poder era superior al del resto de los partidos políticos con representación en el congreso, ya que controlaba los votos necesarios para tomar decisiones por mayoría simple. Asimismo, entre 1958-1962, 1974-1982 y 1994-2010, todos los partidos políticos

<sup>15</sup> Jean-Paul Vargas Céspedes sostiene una tesis contraria, indica que desde 1953 y 2010 ha existido un bipartidismo en la Asamblea Legislativa costarricense, para ello revisa el porcentaje de escaños que controla los dos partidos con mayor representación en el congreso (Vargas Céspedes, 2018, p. 44). Sin embargo, el método propuesto por el autor es impreciso, ya que no permite percibir las diferencias en la capacidad de incidir en las decisiones adoptadas por el Congreso por parte de los partidos representados en su interior, ni como dicha capacidad varía a partir de la composición del congreso.

tenían una cuota poder, es decir, el poder se encontraba fragmentado y varios partidos políticos tenían capacidad de intervenir en los procesos de toma de decisiones.

**Gráfico 1.7 Índice de poder de Banzhaf del partido político con la mayor fracción legislativa. Costa Rica, 1953-2010**



\*En paréntesis se indica el partido político que controlaba la fracción más grande de la Asamblea Legislativa

**Fuente:** Construcción propia.

Como se observa en el gráfico 1.7, en todos los periodos que ha existido un partido dominante este lugar ha sido ocupado por el PLN. Además, es necesario anotar que de los 14 periodos de gobierno existentes entre 1953 al 2010, el PLN ha tenido la fracción mayoritaria en 10 ocasiones; incluso mantuvo el control del congreso cuando el Poder Ejecutivo estaba en control de un partido distinto, tal y como pasó en los periodos de 1953-1958 y 1966-1970. De hecho, es hasta el periodo de 1978-1982 que el PLN deja de tener la fracción legislativa mayoritaria.

Por lo tanto, estos datos nos permiten ir perfilando como pudo ser la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo durante el periodo de estudio. Como diversos autores anotan, es necesario que exista coordinación y trabajo conjunto entre ambos poderes para lograr una incidencia efectiva sobre los problemas públicos, especialmente en lo que respecta al manejo de la agenda legislativa. Dicha coordinación resulta aún más necesaria (y complicada de alcanzar), en escenarios de *gobierno dividido*, es decir, cuando partidos políticos distintos tienen control del Poder Legislativo y del Ejecutivo (Alcántara & Sánchez, 2001; Bertino, 2015; Valencia Escamilla, 2012; Vargas Céspedes, 2008). A lo anterior hay que sumarle que el Poder Ejecutivo es un actor con capacidad de veto institucional, lo cual aumenta la importancia de existencia de coordinación entre dichos poderes (Tsebelis, 1995b, 1999, 2006).

Utilizando los datos expuestos hasta ahora, se puede clasificar la vinculación entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo de la siguiente manera

- **Gobierno Unificado Fuerte:** Cuando el mismo partido político tiene el control del Poder Ejecutivo y la fracción legislativa más grande, pudiendo colocarse como el partido dominante del Poder Legislativo
- **Gobierno Unificado Débil:** Cuando el mismo partido político tiene el control del Poder Ejecutivo y la fracción legislativa más grande, pero no es el partido dominante.
- **Gobierno Dividido:** Cuando el partido político que tiene el control del Poder Ejecutivo no cuenta con la fracción legislativa más grande.

Así, como se muestra en el gráfico 1.8, el 50% (7 casos) de los periodos de gobierno estudiados pueden clasificarse como *gobiernos unificados fuertes*; es decir, el partido de gobierno tendría amplio control sobre la agenda legislativa, por lo que sería esperable roces menores entre ambos poderes, así como una alta coordinación de sus acciones. Un 36%, es decir, 5 casos, se clasificarían como *gobiernos unificados débiles*, por lo que sería necesario que el partido de gobierno formara alianzas o coaliciones para asegurar el control de la agenda legislativa; de la misma manera, sería esperable la existencia de mayores roces entre dichos poderes y, por lo tanto, mayores dificultades para coordinar su labor. Por último, 2 casos (14%) responden a gobiernos divididos; en estos casos el Poder Ejecutivo tiene poca incidencia en la aprobación de la agenda legislativa, ya que comparte el “poder” o capacidad



de gobernar con otra agrupación política (ver tabla 1.2). En este último escenario puede ser esperable mayores conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo.

**Tabla 1.2. Clasificación de los periodos de gobierno legislativos según la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Costa Rica, 1953-2010**

<b>Gobierno Dividido</b>	<b>Gobierno Unificado Fuerte</b>	<b>Gobierno Unificado Débil</b>
1958-1962	1953-1958	1978-1982
1966-1970	1962-1966	1994-1998
	1970-1974	1998-2002
	1974-1978	2002-2006
	1982-1986	2006-2010
	1986-1990	
	1990-1994	

**Fuente:** Construcción propia.

Hasta el momento hemos visto las características de la conformación de la Asamblea Legislativa entre 1953 y 2010; esto para tener una base sobre el funcionamiento de su dinámica política interna. A continuación, se realizará una revisión de la gestión del Poder Legislativo, para así determinar cómo impacta las características señaladas hasta el momento el proceso de toma de decisiones en el congreso costarricense.

### **1.2.2 Producción legislativa en Costa Rica, 1953-2010**

En la literatura académica es posible encontrar distintas propuestas para evaluar el desempeño de los congresos respecto a la legislación aprobada; estas propuestas se dividen en dos grupos: el primero, determina el valor de la legislación aprobada según si fue propuesta por el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo (Alcántara & García Montero, 2011; Alcántara & Sánchez, 2001; Barrett & Eshbaugh-Soha, 2007). El segundo grupo valora la legislación según la importancia, a partir de parámetros tales como: el criterio experto, la importancia que tuvo la legislación en la agenda mediático, o el tema abordado por la legislación (Adler & Wilkerson, 2005; Alemán & Calvo, 2007; Anderson, Box-

Steffensmeier, & Sinclair-Chapman, 2003; Ramírez Moreira & Coto Grijalba, 2012). Ambas propuestas resultan problemáticas, ya que hacen la valoración después de que la legislación es aprobada (Bertino, 2015), es decir, son incapaces de determinar o estimar la posible importancia que tendrá un proyecto de ley desde el momento de su ingreso en la corriente legislativa.<sup>16</sup>

Por lo tanto, para analizar el panorama de la gestión legislativa en Costa Rica, entre 1953 y el 2010, se eligió como variable dependiente la cantidad de producción legislativa por cada periodo de gobierno; en otras palabras, la cantidad de leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa. Ciertamente este indicador también tiene sus limitaciones, ya que no permite observar la complejidad de las leyes aprobadas, ni su relación con la agenda política del Gobierno y los partidos políticos representados en el Congreso. Sin embargo, permite poner a prueba una afirmación expresada por distintos académicos y analistas sobre que el aumento de partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, ha tenido un impacto negativo en la cantidad de leyes aprobadas por este (Vargas Céspedes, 2008; J. P. Vargas & Petri, 2008; Vargas Méndez, 2007; Villalobos Corrales, 2009).<sup>17</sup> Así, escenarios políticos donde haya una mayor cantidad de actores con capacidad de influir en los procesos de toma de decisiones, supuestamente, dificultarían la formación de acuerdos y el avance de los proyectos de ley en la corriente legislativa, independientemente de las características o “importancia” de estos.

Para la presente investigación resulta de importancia observar el desempeño legislativo, identificar las tendencias de este, así como los factores relacionados con la conformación de la Asamblea Legislativa que inciden en la producción y aprobación de leyes; para así determinar si la aprobación (o rechazo) de reformas electorales se relaciona con estos elementos, si se encuentran más bien influenciada por los factores coyunturales

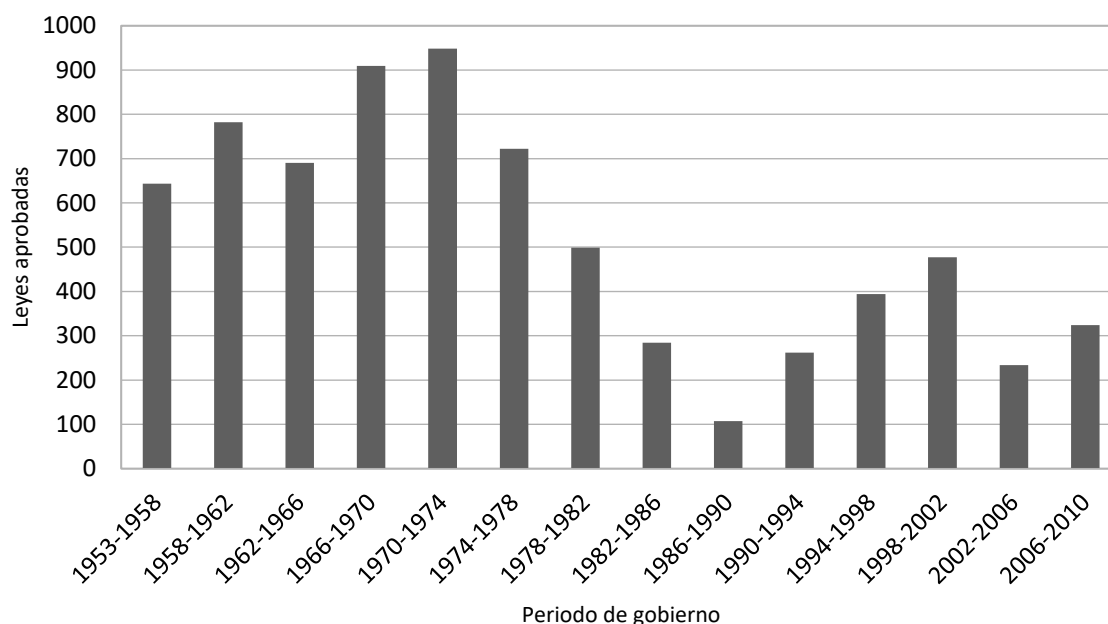
---

<sup>16</sup> Esta es una de las razones por las cual la presente investigación se concentra en los proyectos de reforma del Código Electoral ya que, por la naturaleza de este tipo de reformas, se parte del supuesto que atraerá la atención de los partidos políticos representados en el Congreso (así como de otros actores externos), por lo que se puede considerar como una legislación de cierta importancia o relevancia en la agenda legislativa.

<sup>17</sup> El aumento de partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa ha provocado que surjan iniciativas para la implementación de un régimen parlamentario o semi-parlamentario en Costa Rica, como una supuesta solución a las dificultades que genera la fragmentación del congreso para la aprobación de leyes (Muñoz Quesada, 2012). Sin embargo, estas propuestas solo analizan los aspectos normativos, y no entran a revisar si la cultura política costarricense haría viable y aceptable para la población un régimen de gobierno parlamentario o semi-parlamentario.

relacionados con los procesos electorales señalados en la sección anterior, o si se debe a una mezcla de ambos elementos.

**Gráfico 1.8 Cantidad de leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa. Costa Rica, 1953-2010**



**Fuente:** Construcción propia, a partir de datos proporcionados por la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

El gráfico 1.8 muestra la cantidad de leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa durante el periodo analizado. Se aprecia que entre 1953 y 1974 hay una tendencia a aumentar la cantidad de leyes aprobadas por el congreso costarricense; pero a partir de 1974 hay una disminución de la cantidad de leyes aprobadas, siendo el congreso de 1986-1990 el que aprueba la menor cantidad de legislación de todo el periodo analizado. A partir de 1990 vuelve una tendencia de aumentar la cantidad de leyes aprobadas por periodo de gobierno; sin embargo, vuelve a disminuir en periodo de 2002-2006, aunque aumenta nuevamente para el 2006-2010.

Los datos del cuadro 1.2 muestran que no existe una asociación estadísticamente significativa entre la cantidad de partidos con representación en la Asamblea Legislativa con

la cantidad de leyes aprobadas. Tampoco existe una relación estadísticamente significativa entre la cantidad de partidos con capacidad de intervenir en la toma de decisiones por mayoría simple y calificada, y la cantidad de leyes aprobadas. Con esto puede descartarse la apreciación que un mayor número de partidos presentes en el congreso costarricense complica o disminuye la capacidad de aprobar legislación. Sin embargo, esto no implica que la composición del congreso no tenga influencia en la dinámica y desempeño legislativo.

**Cuadro 1.2 Coeficiente de relación de Pearson de la cantidad de leyes aprobadas con distintas variables relacionadas con la composición de la Asamblea Legislativa. Costa Rica, 1953-2010**

	<b>Partidos representados Vs Leyes aprobadas</b>	<b>Partidos necesarios para la toma de decisiones por mayoría simple Vs Leyes Aprobadas</b>	<b>Partidos necesarios para la toma de decisiones por mayoría calificada Vs Leyes Aprobadas</b>
<b>Coeficiente de Pearson</b>	-0.22	-0.09	-0.13
<b>R<sup>2</sup></b>	0.05	0.01	0.02

**Fuente:** Construcción propia; a partir de datos proporcionados por la Asamblea Legislativa de Costa Rica

En el apartado anterior se propuso dos clasificaciones de la composición del congreso costarricense, la primera relacionada con la distribución del poder de los partidos que componen el Poder Legislativo (ver tabla 1.1); y la segunda según la conformación del gobierno, a partir de la relación de la Asamblea Legislativa con el Poder Ejecutivo (ver tabla 1.2). Para observar como estos se relacionan con la producción de la Asamblea Legislativa se clasificaron los periodos legislativos, a partir si la cantidad de leyes aprobadas fue promedio, superior al promedio o inferior al promedio (ver tabla 1.3).<sup>18</sup> Tras realizar una prueba de Chi-cuadrado se constató que no existe una relación estadísticamente significativa ( $p > 0.05$ ) entre la distribución del poder entre los partidos representados en la Asamblea Legislativa, y el número de leyes aprobadas. Caso contrario ocurrió al revisar la relación entre la conformación del gobierno y la cantidad de leyes aprobadas por el congreso ( $p < 0.05$ ).

<sup>18</sup> Se realiza dicha clasificación para poder observar si existe o no relación entre la cantidad de leyes aprobadas y la composición del congreso utilizando la prueba de Chi-cuadrado; esto debido a que se está analizando muy pocos casos ( $N=14$ ), por lo que no es recomendable la utilización de otras pruebas estadísticas inferenciales no paramétricas para determinar si existe relación o no entre las variables.

**Tabla 1.3 Clasificación de los periodos de gobierno legislativos según cantidad de leyes aprobadas. Costa Rica, 1953-2010**

Inferior al promedio	Promedio	Superior al promedio
1986-1990	1953-1958	1958-1962
1990-1994	1962-1966	1966-1970
2002-2006	1974-1978	1970-1974
	1978-1982	
	1982-1986	
	1994-1998	
	1998-2002	
	2006-2010	

\*El promedio (media aritmética) de leyes aprobadas en el periodo analizado fue de 520, y la desviación estándar fue de  $\pm 256$  leyes. Por lo tanto, aquellos periodos que aprobaron más de 776 leyes fueron clasificados como *superior al promedio*, y los que aprobaron menos de 263 leyes fueron clasificados como *inferior al promedio*.

**Fuente:** Construcción propia.

Según muestra el cuadro 1.3, en todos los casos en los que se presenta un gobierno dividido la cantidad de leyes aprobadas es superior al promedio del periodo; esto parece contrario a lo sugerido por la literatura académica (Vargas Céspedes, 2008, 2018). Sin embargo, es necesario señalar que en los dos casos en los que hay gobierno dividido en el periodo estudiado (1958-1962 y 1966-1970) hay una distribución del poder bipartidista para la toma de decisiones calificadas y, como ha señalado Tsebelis, un menor número de jugadores facilita el proceso de toma de decisiones en los congresos (Tsebelis, 1995b, 1999). Por lo tanto, este elemento puede servir de contrapeso o para matizar el efecto negativo que podría generar la existencia de un gobierno dividido para el desempeño del Poder Legislativo.

Otro dato llamativo arrojado por el cuadro 1.3, es que el 66.7% de las legislaturas que aprueban una cantidad de leyes menor al promedio, se da en casos donde hay un gobierno unificado fuerte; esto nuevamente parece ser contrario a lo que establece cierta literatura

académica. Sin embargo, es necesario matizar dicha apreciación. ya que en estos casos hay una composición bipartidista relativa; esto quiere decir que si bien hay solo dos partidos políticos que pueden intervenir en la toma de decisiones por mayoría calificada, al mismo tiempo hay tres agrupaciones políticas que pueden intervenir en las decisiones por mayoría simple. Esto aumenta la complejidad del proceso de toma de decisiones a lo interno del parlamento costarricense, especialmente por la capacidades que el reglamento legislativo otorga a las minorías parlamentarias, lo cual les permite -si así lo desean- adoptar medidas para detener la aprobación de los proyectos de ley (Vargas Méndez, 2007; Villalobos Corrales, 2009); esta es práctica, conocida popularmente como filibusterismo parlamentario, no es exclusiva para el caso de Costa Rica, sino que es común en muchos parlamentos a nivel mundial (Cox, 2017). En otras palabras, nos encontramos con escenarios donde hay -al menos- tres jugadores con capacidad de veto político, lo cual produce mayores dificultades para la toma de decisiones (Tsebelis, 2006).

**Cuadro 1.3 Relación entre el tipo de gobierno y la cantidad de leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa. Costa Rica, 1953-2010**

		Cantidad de leyes aprobadas			Total
		Superior al promedio	Promedio	Inferior al promedio	
Tipo de Gobierno	Dividido	100,0%	--	--	100,0%
		66,7%	--	--	14,3%
	Unificado Fuerte	14,3%	57,1%	28,6%	100,0%
		33,3%	50,0%	66,7%	50,0%
	Unificado Débil	--	80,0%	20,0%	100,0%
		--	50,0%	33,3%	35,7%
Total		21,4%	57,1%	21,4%	100,0%
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

\*Significativo al 5%

**Fuente:** Construcción propia

Adicional a lo anterior, hay otro aspecto que sería necesario tomar en consideración, y es la capacidad de los partidos representados en el congreso de realizar procesos negociación exitoso. Como ha mostrado estudios empíricos para otros casos en América Latina, como México y Argentina (Arrieta Cenicerros & Ramírez Arriaga, 2016; Béjar Algazi

& Bárcena Juárez, 2016; Moscoso, 2015), se puede tener un buen desempeño legislativo sin la necesidad de tener el control de la mayoría en el congreso, siempre y cuando se tengan fracciones parlamentarias cohesionadas, con disposición a negociar y utilizar de manera constructiva los mecanismos legislativos existentes para facilitar la toma de decisiones. En el caso de Costa Rica, escenarios con gobierno unificado fuerte podrían llevar a generar al partido de gobierno la falsa expectativa que no requiere entrar en procesos de negociación para avanzar su agenda legislativa; esta situación podría estar generando un “ambiente hostil” en el congreso, incentivando así que los partidos de oposición recurran a la adopción de medidas de filibusterismo parlamentario, para presionar al partido de gobierno a negociar, teniendo una repercusión negativa en la cantidad de leyes aprobadas con la Asamblea Legislativa.

Si bien no hay datos que permita comparar cual es la disposición y actitud del partido de gobierno y el Poder Ejecutivo en Costa Rica, según las distintas conformaciones de gobierno durante el periodo analizado; existe una amplia investigación empírica sobre los procesos de negociación llevados a cabo al interior del congreso costarricense en procura de la (no) aprobación de distintas leyes (Abarca, 2012; Altmann Borbón, 2002; Arce Arce, 2012; Fonseca Quesada, 2006; Mora Solano, 2006, 2007; Zúñiga Ramírez, 2012, 2013). Los resultados de dichas investigaciones sugieren que es bastante factible la explicación presentada sobre la generación de falsas expectativas sobre el control de la agenda legislativa por parte del Poder Ejecutivo, en los casos de gobiernos unificados fuertes, incide de manera negativa en la cantidad de leyes que puede aprobar el congreso.

Por último, cuando se está en presencia de gobiernos unificado débiles, la cantidad de leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa tiende a comportarse entre los valores promedio y, en un 20% de los casos, con valores inferiores al promedio. Que en estos casos se obtengan valores inferiores al promedio no es extraño, sobre todo al constatar que esto ocurre en la presencia de gobiernos unificados débiles y conformación legislativa bipartidista dispersa y multipartidista, lo cual implica una mayor cantidad de jugadores interviniendo en el proceso de toma de decisiones y, por ende, en escenarios más complejos para la aprobación de proyectos de ley. Sin embargo, es necesario señalar que el 66.7% de los periodos de gobierno cuya cantidad de leyes aprobadas es inferior al promedio, ocurren en gobiernos

unificados fuertes; así como que el 80% de los casos con gobierno unificado débil aprueba cantidad de leyes comprendidas entre los valores considerados promedios. Siguiendo con lo expuesto en el párrafo anterior, este fenómeno posiblemente responde a que en escenarios de gobierno unificado débil tanto el Poder Ejecutivo, el partido de gobierno y los partidos de oposición, son más conscientes de la necesidad de desarrollar procesos de negociación, lo cual repercute de manera positiva en la cantidad de leyes aprobadas.

Por lo tanto, los datos expuestos en el presente apartado permiten afirmar que los elementos estructurales como la composición de la Asamblea Legislativa, las cuotas de poder de los partidos que la componen y la relación del congreso con el Poder Ejecutivo, influyen en el desempeño y producción legislativa, no son los factores determinantes. Así, si bien no se está descartando de forma alguna estos elementos para explicar el proceso de aprobación o archivo de los proyectos de ley, es necesario tomar en consideración otros factores políticos externos al Poder Legislativo para generar una explicación completa. Por dicha razón es que se inició el presente capítulo haciendo una reconstrucción general de los procesos y campañas electorales acontecidas en Costa Rica entre 1953 y el 2002.

No obstante, es necesario tomar en cuenta algunos aspectos adicionales para comprender la trayectoria de las reformas al código electoral ocurridas en Costa Rica durante el periodo señalada, y es precisamente las características de dichas reformas. Por tal motivo, en la siguiente sección se exponen dichas particularidades para, finalmente, lograr determinar qué condiciones internas y externas a la Asamblea Legislativa han afectado la aprobación de reformas al Código Electoral.

### **1.3 Reformas al Código Electoral presentadas ante la Asamblea Legislativa, 1953-2002**

Tras la guerra civil de 1948 se crea un nuevo Código Electoral en Costa Rica, el cual entra en vigor en 1952. Desde el año de 1953 y hasta el 2002 se presentan 38 proyectos de reforma electoral ante la Asamblea Legislativa. De los proyectos presentados, como se muestra en el



cuadro 1.4, 24 son aprobados, 8 son archivados por vencimiento de plazo cuatrienal<sup>19</sup> y 6 son archivados por votación.<sup>20</sup> Es importante hacer distinción en la razón por la cual fueron archivados estos proyectos; en el caso de que fueron archivados por votación, estos fueron conocidos y discutidos por una comisión, la cual finalmente los dictamina de manera negativa, es decir, generaron suficiente interés entre los legisladores y legisladoras para llevar a cabo un estudio del proyecto, así como adoptar una posición (favorable o desfavorable) hacia este.

**Cuadro 1.4 Cantidad de proyectos de ley presentados ante la Asamblea Legislativa para reformar el Código Electoral, 1953-2002**

Resultado	Absoluto	Porcentaje
Aprobado	24	63,2
Archivado por vencimiento del plazo cuatrienal	8	21,1
Archivado por votación	6	15,8
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** Construcción propia, a partir de datos proporcionados por la Asamblea Legislativa.

En el caso de los proyectos archivados por vencimiento de plazo cuatrienal estos, en muchos casos, ni siquiera avanzaron en el orden del día de las comisiones a las que fueron asignados. Esto quiere decir que no generaron el suficiente interés en las diputadas y diputados para presentar y aprobar una moción que permitiera avanzar dichos proyectos a los primeros lugares del orden de día, aunque fuera para discutirlo y eventualmente archivarlo.

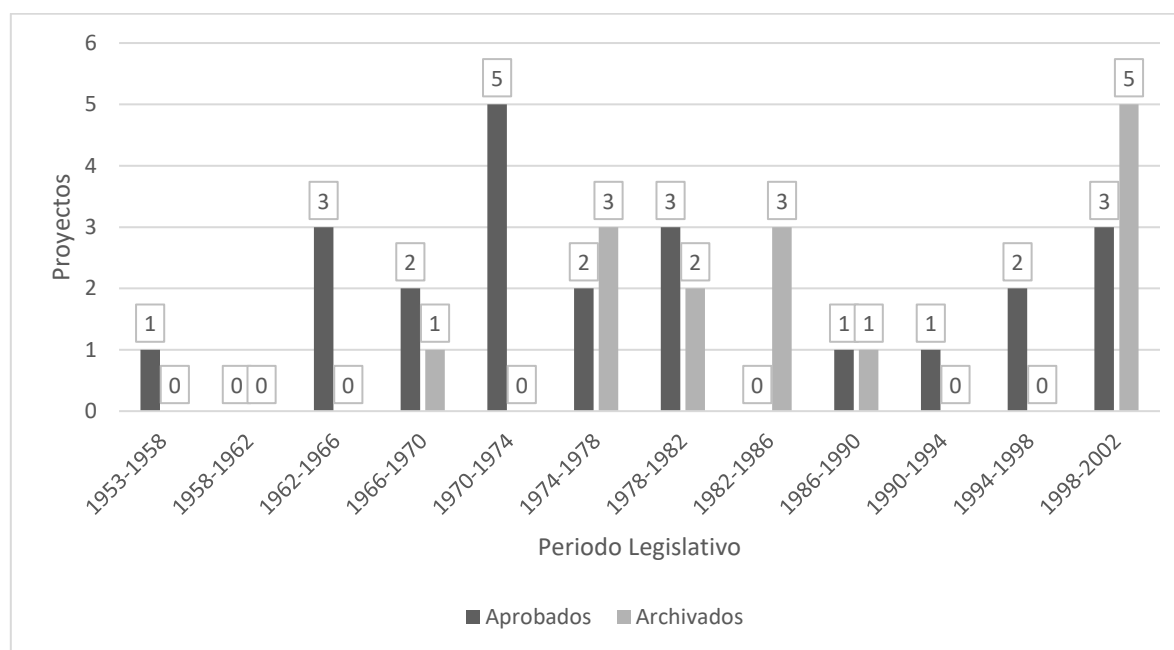
Sobre la presentación de los proyectos en el tiempo, el grafico 1.9 muestra la cantidad de proyectos archivados y aprobados por periodo de gobierno. En el primer apartado de este capítulo se propuso una periodización del contexto político-electoral en Costa Rica desde 1953 y hasta 1998. Siguiendo dicha propuesta, se observa que en el periodo entre 1953-1974 se aprobaron 11 reformas y se archivó solo 1, lo que es equivalente a una efectividad del

<sup>19</sup> Según establece el artículo 119 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, tras cuatro años calendarios de presentado un proyecto de ley, este será archivado.

<sup>20</sup> Cuando un proyecto es discutido en una comisión legislativa los diputados y diputadas pueden presentar dictámenes positivos o negativos sobre el proyecto, los cuales se someten a votación. En caso de que se apruebe un dictamen negativo, inmediatamente se ordena el archivo del proyecto (Agüero Salazar, 1995, p. 17).

91.6%.<sup>21</sup> Por otra parte, entre 1974 y el 2002 se aprobaron 12 proyectos de reforma al Código Electoral, pero se archivaron caso, lo que es equivalente a una efectividad del 46%.

**Gráfico 1.9 Cantidad de proyectos de reforma al Código Electoral aprobados y archivados por periodo de gobierno. Costa Rica, 1953-2002.**



**Fuente:** Construcción propia, a partir de datos proporcionados por la Asamblea Legislativa

Otro aspecto necesario de revisar es el proponente de los proyectos. Según la legislación costarricense vigente durante el periodo analizado, solos los diputados y diputadas, así como la Presidencia de la República, son los únicos con capacidad de presentar nuevos proyectos de ley. Sin embargo, ha sido costumbre que el TSE presente proyectos de reforma al Código Electoral, los cuales sean acogidos por uno o varios/as diputados/as, o por la Presidencia de la República, para ser presentados ante el Poder Legislativo para su respectivo trámite. Realizar esta distinción es importante ya que, como señala diversa literatura académica, el proponente de los proyectos de ley es una variable que tiende a incidir

<sup>21</sup> La efectividad se calcula como el porcentaje de proyectos aprobados en relación con la totalidad de proyectos presentados en un periodo de tiempo.

en la probabilidad que estos sean aprobados o rechazados por los congresos (Barrett & Eshbaugh-Soha, 2007; Bertino, 2015; Bowles, 1998; Llanos & Nolte, 2006). El análisis que se realiza aquí, y que se profundizará más adelante, se diferencia del predominante en los trabajos sobre gestión parlamentaria, ya que estos analizan como una variable que incide en el éxito de aprobar un proyecto de ley, si este responde a una iniciativa del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo (Barrett & Eshbaugh-Soha, 2007; Solórzano Gutiérrez, 2016); sin embargo, en este caso no hay proyectos de reforma al Código Electoral que sean presentados de manera exclusiva por el Poder Ejecutivo, por lo que la distinción que se hará es si estos son iniciativa del Poder Legislativo o el TSE, aunque en este último caso deban ser presentado a través del Poder Ejecutivo o algún grupo de diputados y diputadas.

**Cuadro 1.5 Cantidad de proyectos de reforma al Código Electoral aprobados y archivados por proponente. Costa Rica, 1953-2002**

Proponente	Aprobado		Archivado por vencimiento del periodo		Archivado por votación		Total	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
<b>TSE</b>	12	100%	0	0%	0	0%	<b>12</b>	<b>100%</b>
<b>Varios partidos*</b>	8	100%	0	0%	0	0%	<b>8</b>	<b>100%</b>
<b>PLN</b>	2	22%	4	44%	3	33%	<b>9</b>	<b>100%</b>
<b>Otro partido</b>	2	29%	4	57%	1	14%	<b>7</b>	<b>100%</b>
<b>No determinado**</b>	0	0%	0	0%	2	100%	<b>2</b>	<b>100%</b>
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>63%</b>	<b>8</b>	<b>21%</b>	<b>6</b>	<b>16%</b>	<b>38</b>	<b>100%</b>

\*Indica proyectos que fueron presentados por dos o más partidos políticos. En todos los casos al menos un diputado del PLN aparece como proponente del proyecto

\*\*No se pudo determinar quién o quiénes fueron los proponentes de los proyectos a partir de la información disponible en los archivos de la Asamblea Legislativa

**Fuente:** Construcción propia, a partir de datos proporcionados por la Asamblea Legislativa

Como muestra el cuadro 1.5, el TSE presenta durante el periodo de estudio 12 proyectos de reforma al Código Electoral, los cuales fueron aprobados en su totalidad por la Asamblea Legislativa, siendo el único actor (de manera individual) que consigue lograr que todas sus propuestas reforma se conviertan en ley. Hay diversas razones que podrían explicar este fenómeno: en primer lugar, el TSE es el ente técnico encargado de los procesos

electorales, por lo que su criterio en materia de necesidad de reformas y ajustes en la legislación electoral puede pesar mucho a la hora en que los diputados y diputadas valoren la pertinencia de sus proyectos. Al respecto, Hugo Picado León desataca la importancia de la labor de asesoría técnica que tuvo el TSE para lograr la aprobación del proyecto 14.268 en el 2009 (Picado León, 2016, p. 260 y ss). Si bien no es posible determinar cuál fue el peso o papel que tuvo el TSE en los proyectos de ley analizados, es factible pensar que tuvo en ellos una incidencia importante como ente técnico encargado de la materia electoral.

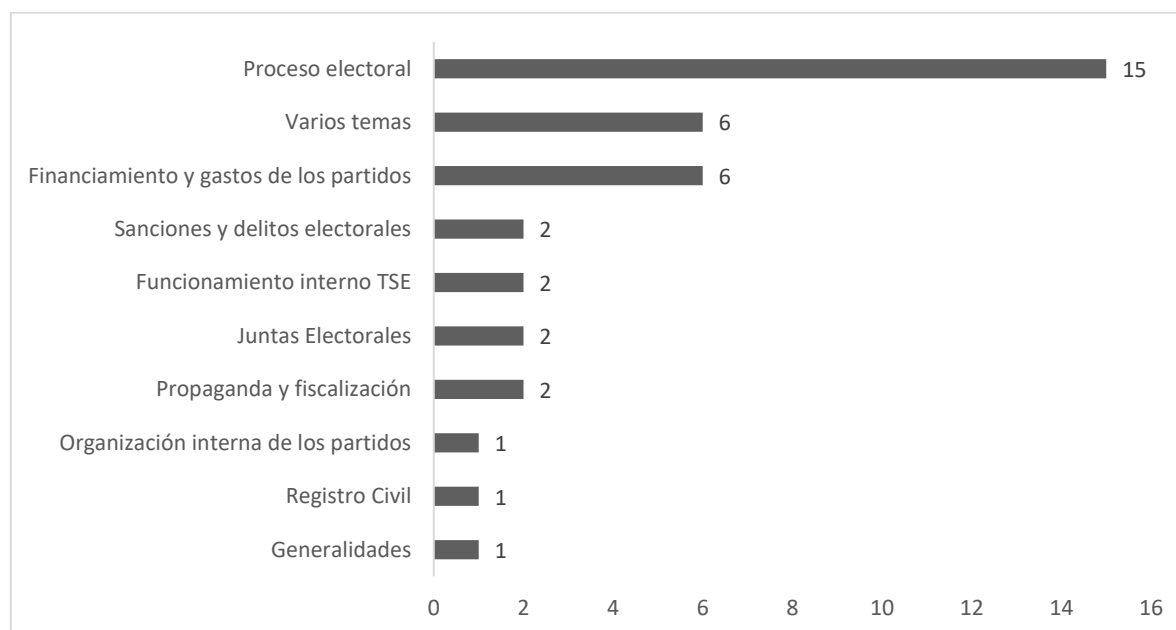
En segundo lugar, y no necesariamente excluyente de la explicación anterior, el TSE tiene una posición de “privilegio” a la hora de presentar proyectos de reforma del Código Electoral, ya que tiene mejor capacidad de lectura de la dinámica electoral, así como de definición de la agenda de discusión en esta materia. Al respecto, Tsebelis indica que los actores o jugadores que tienen la capacidad de moldear o controlar la agenda de discusión tienen mayores probabilidades que sus iniciativas sean aprobadas; asimismo, este autor señala que los actores que tienen la capacidad de definir de manera más precisa los intereses y opciones de los restantes jugadores, pueden elaborar propuestas que sean más factibles de ser acogidas y aprobadas para variar el statu quo (Tsebelis, 2006).

En tercer lugar, para efectos prácticos el TSE puede considerarse como un jugador con veto institucional, ya que cuenta tanto con la capacidad de detener la aprobación de legislación en materia electoral con la cual no esté de acuerdo, durante el periodo de campaña electoral (Saborío Elguezabal, 2009; Sobrado González, 2005a); como la obligatoriedad de colaborar en los proyectos de ley de esta materia (Ley 1556, art. 19). Esta situación refuerza el peso de su criterio técnico mencionado en párrafos anteriores, como su capacidad de moldear la agenda de discusión.

También los 8 proyectos de ley que fueron presentados por distintos partidos políticos fueron aprobados en su totalidad. Esto es consecuente con lo predicho por la Teoría de Jugadores con Veto (TJV), la cual indica que acuerdos alcanzados por múltiples jugadores con veto político aumenta la probabilidad de que se logre cambiar el statu quo (Tsebelis, 2006).

Además, es interesante señalar que solo 2 de 9 proyectos de reforma al Código Electoral presentados por el PLN lograron ser aprobados. La razón de dar énfasis especial a esta agrupación es que, en 9 de los 12 periodos de gobierno analizados, era la fracción más fuerte, incluso en algunas ocasiones con control absoluto de las decisiones por mayoría simple (ver gráfico 1.7). No obstante, tiene una efectividad del 22% en lo que refiere a la aprobación de reformas electorales; esto quiere decir que, a pesar de su fuerte cuota de poder a lo interno del parlamento costarricense, esto no necesariamente redunda en una mayor facilidad en promover reformas electorales de iniciativa individual; incluso su porcentaje de efectividad es menor al de las reformas electorales promovidas de manera individual por “otros partidos” (28.5%).

**Gráfico 1.10 Cantidad de proyectos de reforma electoral presentados según temas que buscaban modificar. Costa Rica, 1953-2002**



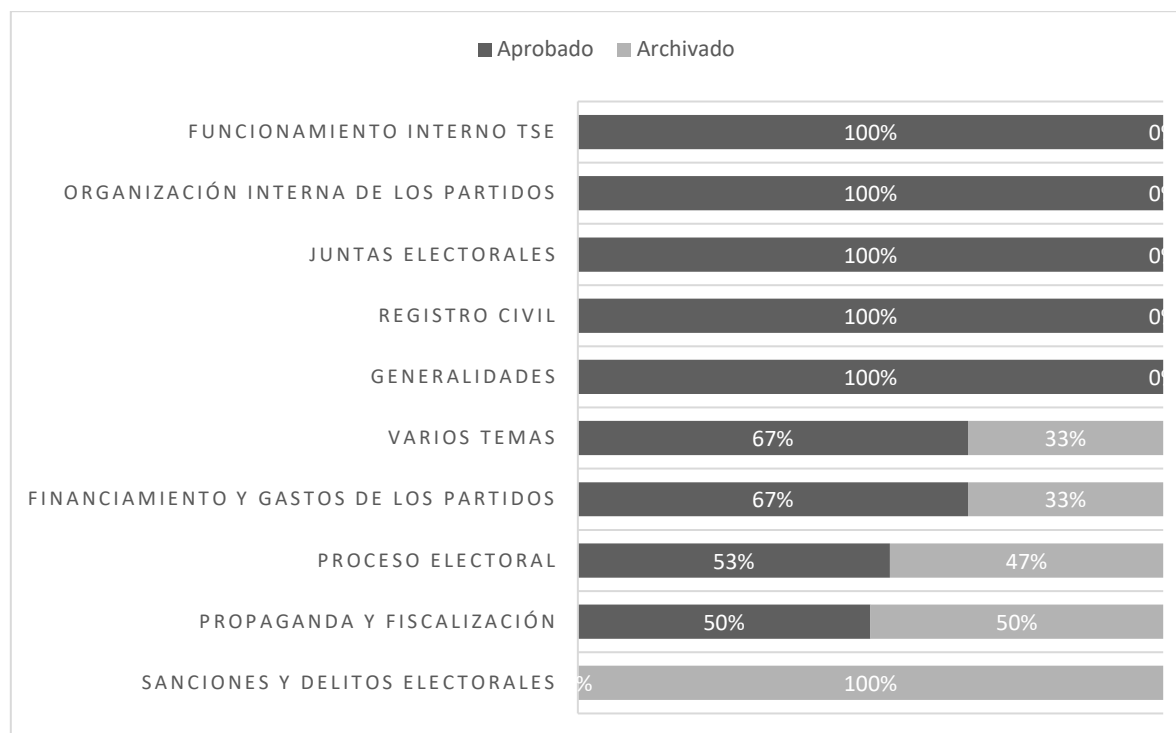
**Fuente:** Construcción propia, a partir de datos proporcionados por la Asamblea Legislativa

Respecto a los temas que trataron los proyectos de ley presentados en el periodo analizado el mayor número de estos, 15 proyectos, se relacionan con el *proceso electoral* (conformación del padrón electoral, medidas de seguridad del proceso electoral, proceso de

conteo de votos, etc.); 6 se encuentran vinculados al tema *de financiamiento y gastos de los partidos políticos*; otros 6 buscan reformar *varios temas* a la vez (ver gráfico 1.10).

Aunque no hay una relación estadísticamente significativa (Chi-cuadrado  $p > 0.05$ ) entre la temática de los proyectos de ley y si son aprobados o archivados por la Asamblea Legislativa, el gráfico 1.11 arroja algunos datos que merecen ser destacados. En primer lugar, se destaca que en algunos casos se han aprobado el 100% de los proyectos relacionados con ciertos temas. En este sentido no parece inusual, por ejemplo, que se hayan aprobado todos los proyectos de ley relacionados con el funcionamiento interno del TSE, ya que estos son presentados por el propio organismo, lo que sustenta el criterio técnico tras su necesidad; asimismo, puede sopesar el criterio de autonomía que los legisladores y legisladoras quieren otorgarle para que configure su organización interna de la manera que considere más pertinente para llevar a cabo su labor. Tampoco es de extrañar que se aprueben el 100% proyectos de ley relacionados con la conformación de las juntas electorales, el registro civil, la organización interna de los partido o generalidades del Código Electoral, ya que su contenido podría considerarse poco polémico.

**Gráfico 1.11 Porcentaje de proyectos de reforma al Código Electoral aprobados o archivados según la temática que abordan. Costa Rica, 1953-2002**



**Fuente:** Construcción propia, a partir de datos proporcionados por la Asamblea Legislativa

La situación cambia cuando entramos a observar temas que pueden resultar más polémicos o estratégicos para los partidos políticos, tales como el financiamiento político, el proceso electoral y propaganda electoral, ya que son temas que pueden impactar de manera directa el desempeño de los partidos en las elecciones y, con ello, su posibilidad de ocupar cargos de elección popular. Asimismo, llama la atención que ninguno de los 2 proyectos presentados con relación a sanciones y delitos electorales fue aprobado; esto a pesar de que, como se muestra en la sección 1.1 del presente capítulo, durante distintas campañas electorales diversas agrupaciones hacen denuncias de supuestas acciones de fraude e irregularidades durante las campañas. En otras palabras, la realización de estas denuncias no se traduce en la adopción de medidas y reformas que desincentivaran tales comportamientos fraudulentos; lo cual sugiere que tales denuncias se realizaron con fines de estrategia política electoral, y que no se contara realmente con evidencias tangible que pudiera demostrar la presencia de un delito electoral. Por lo tanto, las reformas aprobadas entre 1953 y el 2002

van dirigidas principalmente al tema de la administración electoral, sin prácticamente generar ningún cambio al régimen de partidos (Picado León, 2008).

**Cuadro 1.6 Cantidad de proyectos de ley de reforma al Código Electoral según si atañen un tema reformado con anterioridad. Costa Rica, 1953-2002**

Resultado	No reformada con anterioridad		Sí reformada con anterioridad		Total	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
<b>Aprobado</b>	8	33%	16	67%	<b>24</b>	<b>100%</b>
<b>Archivado por vencimiento del periodo</b>	1	13%	7	88%	<b>8</b>	<b>100%</b>
<b>Archivado por votación</b>	3	50%	3	50%	<b>6</b>	<b>100%</b>
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>32%</b>	<b>26</b>	<b>68%</b>	<b>38</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Construcción propia, a partir de datos proporcionados por la Asamblea Legislativa

Además, la mayoría de los proyectos de reforma al Código Electoral presentados durante el periodo de estudio, buscan reformar temas (e incluso artículos) que ya habían sido reformados con anterioridad por otros proyectos. Como el cuadro 1.6 señala, el 68% de los proyectos presentados tratan de modificar un tema o sección del Código Electoral previamente reformado. Asimismo, un 67% de los proyectos que son aprobados por la Asamblea Legislativa reforman un tema o sección del Código Electoral que había sido modificado con anterioridad. Sin embargo, se debe anotar que no existe una relación estadísticamente significativa entre si el proyecto de ley reforma un tema previamente modificado o no, y si el proyecto es finalmente aprobado, archivado por votación o archivado por vencimiento de plazo cuatrienal (Chi-cuadrado  $p > 0.05$ ).

Por último, se debe hacer mención la complejidad de los proyectos de reforma al código electoral presentados; esto debido a que la complejidad temático y política de un proyecto de ley, es un aspecto esencial que considerar para evaluar la viabilidad de su aprobación (Gilligan & Krehbiel, 1988; Straus, 2017). Dado que es difícil realizar una medición o evaluación de la complejidad relacionada con la temática de los proyectos, ya que habría que determinar su posible impacto, así como las consideraciones y problemas que pudiera surgir por su (no) aprobación, es que se utiliza como indicador proxy el número de

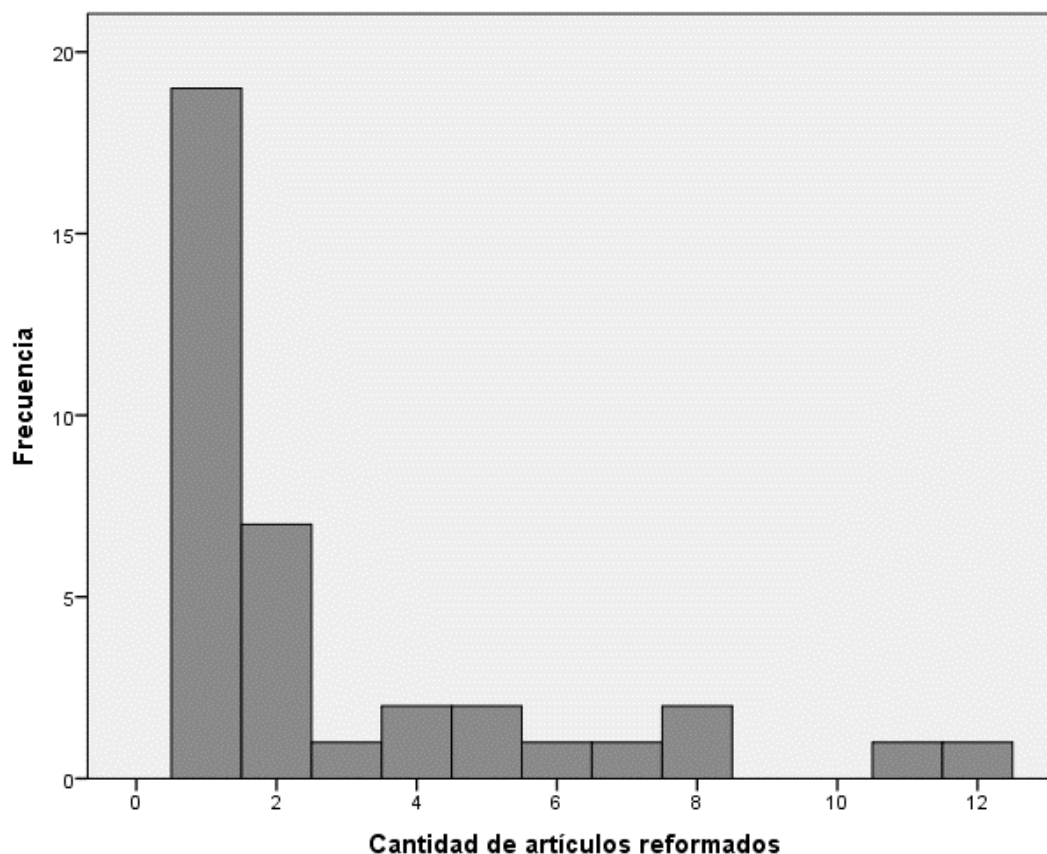


artículos del Código Electoral que el proyecto busca reformar o agregar. Lo anterior en el entendido que ha mayor cantidad de artículos más complejidad presenta el proyecto, debido a que se abren más puntos posibles de discusión y desacuerdo para lograr su aprobación por parte de la Asamblea Legislativa.

El gráfico 1.12 es un histograma que muestra la cantidad de artículos del Código Electoral que se buscan reformar en los proyectos de ley presentados entre 1953 y el 2002. Se debe indicar que en dicho gráfico no se incluye los datos del proyecto 11.504 “Reforma a varios artículos del Código Electoral”, aprobado en diciembre de 1996 por la Asamblea Legislativa; la razón por la cual no se incluye es que este modifica 100 artículos del Código Electoral, muy por encima de los otros proyectos presentados; por lo que su nivel de complejidad es muy diferente a estos.

Así, haciendo la salvedad anteriormente señalada, se observa que la mayoría de los proyectos presentados buscan modificar entre 1 o 2 artículos del Código Electoral (ver gráfico 1.12); siendo el promedio de artículos que se intentan modificar de 2.86. Por lo tanto, se observa que los proyectos de reforma presentados entre 1953 y el 2002 tienden a ser de baja complejidad. Es necesario indicar que al comparar el promedio de artículos que se pretenden modificar en los proyectos aprobados y archivados, no hay una diferencia significativa en la media de estos (Prueba  $t$   $p > 0.05$ ); en otras palabras, la complejidad del proyecto, entendido como la cantidad de elementos o artículo que busca modificar, no parece ser un factor que incida en la probabilidad que este sea aprobado o archivado.

**Gráfico 1.12 Histograma de la cantidad de artículos del Código Electoral a reformar por los proyectos de ley presentados entre 1953 y el 2002**

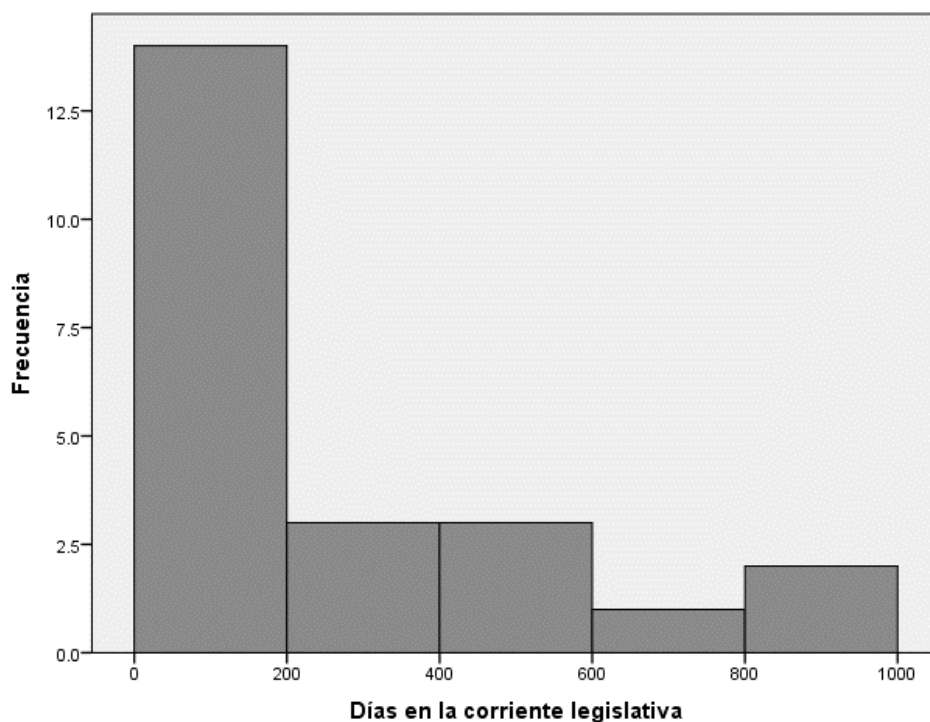


\*No se incluye el proyecto n° 11.504 “Reforma a varios artículos del Código Electoral” (Ley 7653)

**Fuente:** Construcción propia, a partir de datos proporcionados por la Asamblea Legislativa

Otra variable proxy que puede dar una idea de la complejidad de los proyectos es el tiempo que estuvieron en la corriente legislativa antes de ser aprobado o archivados. Al igual que en los datos presentados antes, no se tomará en cuenta el proyecto n°11.504 por las razones ya apuntadas; asimismo, tampoco se consideran los 8 proyectos archivados por vencimiento de periodo cuatrienal, precisamente porque fueron sacados de la corriente legislativa porque su tiempo se venció, y no por una decisión tomada por los diputados y diputadas.

**Gráfico 1.13 Histograma de la cantidad de días en la corriente legislativa que permanecieron los proyectos de reforma al Código Electoral aprobados por la Asamblea Legislativa. Costa Rica, 1953-2002**

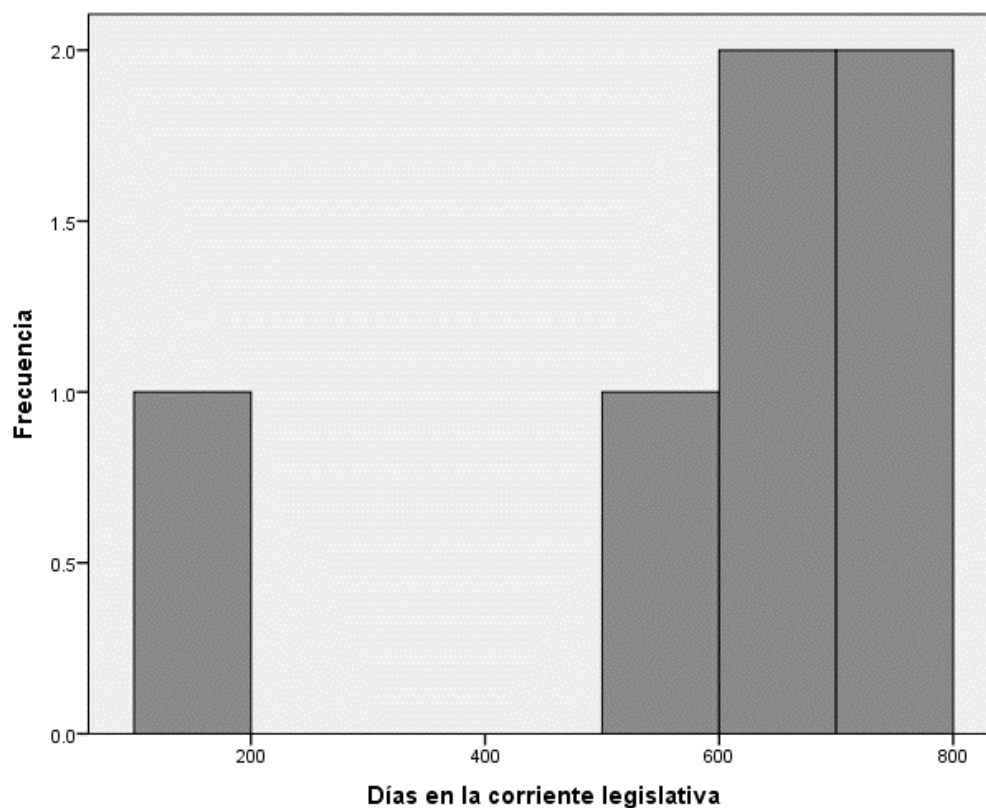


\*No se incluye el proyecto n° 11.504 “Reforma a varios artículos del Código Electoral” (Ley 7653)

**Fuente:** Construcción propia, a partir de datos proporcionados por la Asamblea Legislativa

Cómo se observa en el gráfico 1.13, la mayor parte de los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Legislativa que reforman el Código Electoral estuvieron 200 días o menos en corriente legislativa; siendo el promedio de tiempo promedio de tiempo de aprobación de 279.8 días. Por otra parte, el gráfico 1.14 muestra que la mayoría de los proyectos que son archivados debido a que se aprueba el dictamen negativo presentado ante este ente, estuvieron 600 o más días en corriente legislativa. Además, el promedio de días en la corriente legislativa entre los proyectos aprobados y archivados sí es estadísticamente distinto (Prueba  $t$   $p < 0.05$ ); este dato podría indicar dos cosas: 1) los proyectos aprobados son menos complejos, por lo que se requiere de una menor cantidad de tiempo para generar un acuerdo para su aprobación a lo interno del Congreso; o 2) Los diputados y diputadas muestran un interés especial en los proyectos que finalmente son aprobados, razón por la cual requieren menos tiempo en la corriente legislativa para que sean votado de manera positiva.

**Gráfico 1.14 Histograma de la cantidad de días en la corriente legislativa que permanecieron los proyectos de reforma al Código Electoral archivados por la Asamblea Legislativa. Costa Rica, 1953-2002**



\*No se incluyen los proyectos archivados por vencimiento de periodo cuatrienal

**Fuente:** Construcción propia, a partir de datos proporcionados por la Asamblea Legislativa

Hasta el momento se han expuesto las principales características de los proyectos de ley de reforma al Código Electoral presentados entre 1953 y el 2002; asimismo, en las secciones anteriores se expusieron las características del contexto político-electoral y de la dinámica legislativa en ese mismo periodo de tiempo. Por lo que en el siguiente apartado se tomaran estos elementos para sí poder identificar los condicionantes políticos que inciden en la aprobación de estos proyectos, los cuales ayudan a explicar la trayectoria de las reformas electorales en Costa Rica en dicho periodo.

## 1.4 Condicionantes de la aprobación de reformas electorales, 1953-2002

En este apartado se analiza como los factores y variables expuestas hasta el momento inciden o condicionan la aprobación de los proyectos de reforma del Código Electoral, conocidos por la Asamblea Legislativa entre 1953 y el 2002. Para el caso de Costa Rica, diversos trabajos han buscado identificar las variables y elementos que afectan la capacidad del congreso para aprobar leyes; en general estos análisis se han centrado en la composición del congreso, en la relación existente entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, en el interés mostrado por los legisladores, en la distribución del poder a lo interno del parlamento, en las reglas parlamentarias, en la experiencia de los diputados y diputadas, entre otros (Borges, 2014a; Díaz González, 2011; Solórzano Gutiérrez, 2016; Vargas Céspedes, 2008; J. P. Vargas & Petri, 2008). Si bien la literatura existente ha realizado contribuciones valiosas para comprender la dinámica legislativa costarricense, tienen la limitación de centrarse únicamente en los factores relacionados con el funcionamiento interno de la Asamblea, dejando de lado el peso o incidencia que la coyuntura política puede tener en la (no) aprobación de los proyectos de ley.

Por tal motivo, uno de los propósitos básicos de la presente investigación es encontrar como se relacionan o inciden de manera simultánea los elementos internos y externos a la Asamblea Legislativa el proceso de aprobación de las leyes. Es decir, el propósito es identificar los *mecanismos causales*<sup>22</sup> que entran en marcha para permitir (o no) la aprobación de un proyecto de ley. Para tener un mayor control de las variables y factores que ponen en funcionamiento estos mecanismos causales, es que la presente investigación se ha concentrado en la aprobación de proyectos de reformas al Código Electoral ya que: 1) debido al contenido y propósito de estos proyectos puede pensarse que generan suficiente interés en los diputados y diputadas para concentrarse y dar seguimiento a su discusión política en la Asamblea y, 2) dado que se han presentado diversos proyectos de reforma desde 1953, es posible realizar una comparación en el tiempo que permita identificar qué factores y variables inciden para que sean aprobados o archivados por parte de la Asamblea Legislativa.

---

<sup>22</sup> Un mecanismo causal es un modelo específico que puede reconocerse, una vez ocurrido los hechos, que muestra la cadena o combinación de causas que deben estar presentes para la ocurrencia de un fenómeno determinado (Elster, 1995, pp. 13–19).

Para lograr la identificación de estos mecanismos, los datos expuestos en el presente capítulo se analizarán utilizando dos conjuntos de herramientas; la incidencia de los factores del contexto político-electoral en la aprobación de los proyectos de reforma electoral son analizados utilizando los *crisp sets* del *Análisis Comparativo Cualitativo* (QCAcs por sus siglas en inglés). Se elige esta técnica debido a que el tipo de datos recabados solo permiten señalar si estamos en presencia o en ausencia de variables contextuales que pueden estar incidiendo en la (no) aprobación, y no puede determinarse la “intensidad” de estas.

En lo que respecta a los datos de la gestión legislativa relacionados con la aprobación de los proyectos de ley, se utiliza el *fuzzy sets* del *Análisis Comparativo Cualitativo* (QCAfs por sus siglas en inglés); ya que este permite integrar tanto variables dicotómicas y no dicotómicas, para determinar como si se asocian o inciden en la aprobación o archivo de los proyectos de reforma al Código Electoral.<sup>23</sup> Finalmente se integran los resultados de ambos análisis para observar los mecanismos causales que condicionan la aprobación de proyectos de ley relacionados con la legislación electoral en Costa Rica.

### 1.4.1 Condicionantes de la coyuntura político-electoral

En el apartado 1.1 del presente capítulo se describió cual era el contexto político-electoral en Costa Rica entre 1953 y 1998; se expusieron los principales conflictos y problemas alrededor de los procesos electorales, así como varió el comportamiento electoral y que cambios ocurrieron en el sistema de partidos durante dicho periodo. En la presente sección se analizará si estos elementos tuvieron incidencia en la aprobación de proyectos de reforma al Código Electoral.

Para analizar los efectos de la coyuntura político-electoral se identificaron cuatro factores los cuales, a su vez, se dividen en varias variables (ver tabla 1.4). El primero de estos factores es *conflictividad*, con lo cual se busca determinar si procesos electorales conflictos inciden en que se procuren realizar reformas electorales con el propósito de disminuir dicha

---

<sup>23</sup> Para construcción de las tablas de verdad, así como la factorización de los resultados obtenidos en estas para identificar las condiciones causales tanto para el análisis de crisp sets y fuzzy sets, se utilizó el software fs/QCA desarrollado por Charles Ragin; quién es el desarrollador del análisis QCA. Este software se puede descargar de la dirección: <http://www.u.arizona.edu/~cragin/fsQCA/>

conflictiva. Para determinar la conflictividad de los procesos electorales se revisa la presencia o ausencia de dos variables: 1) Denuncias a partidos políticos, el cual indica que se denuncia (ya sea que se compruebe o no) que las agrupaciones políticas realizan acciones inadecuadas, ilegales o punibles para obtener una ventaja sobre los otros partidos, o influir en el electorado; y 2) Actos de violencia, el cual señala las ocurrencias de eventos violentos entre los simpatizantes de los partidos políticos.

El segundo factor es la *gestión electoral*, es decir, las acciones relacionadas con el proceso y administración electoral durante los comicios. Se espera que problemas o dificultades en la gestión electoral promuevan la realización de reformas electorales, con el propósito de evitar dichos inconvenientes en futuros procesos. Para este factor se identifican tres variables:

1. Dificultades en el proceso de votación: Este señala a la existencia de problemas en el proceso de votación, los cuales no se vinculan con la realización de un posible fraude electoral o irregularidad que pueda afectar de manera significativa el resultado de los comicios. Sin embargo, la ocurrencia de estas dificultades si puede -eventualmente- ocasionar pérdida de confianza y de legitimidad del proceso electoral (e incluso del TSE).
2. Quejas u observaciones hacia la labor del TSE: Señala quejas o disconformidades manifestadas por los partidos políticos hacia la labor del Tribunal como ente encargado del proceso electoral. Estas quejas no refieren a actuaciones irregulares o de parcialidad del TSE para favorecer a un partido, sino que se relacionan con reclamos por -supuesta- falta de eficiencia y eficacia por parte de la institución ante distintos acontecimientos que ocurren durante los procesos electorales.
3. Denuncia de parcialidad de los magistrados del TSE: refieren a denuncias realizadas por los partidos político ante -supuestas- actuaciones de los magistrados del TSE que pudieran beneficiar o ir en detrimento de un partido determinado.

El último factor a considerar es la intervención de *agentes externos al proceso electoral*; el propósito es identificar si actores (público o privados) que no necesariamente se vinculan directamente con el proceso electoral, realizan acciones para tratar de influir en el resultado de los comicios. Esto puede provocar que se impulsen reformas al Código Electoral para regular, prohibir o sancionar estas acciones. Se observan dos variables en este factor, la

primera hacer referencia a la intervención de instituciones públicas en el proceso electoral (parcialidad política), de tal manera que pueden beneficiar o perjudicar el desempeño electoral de una agrupación política. La segunda variable son las acciones “cuestionables” que pueden realizar actores privados vinculados al proceso electoral; estas acciones no necesariamente pueden catalogarse como delictivas o ilegales, pero si pueden causar molestia a otros actores, ya que pueden afectar el proceso electoral. Esta variable, por lo general, denota las acciones achacadas a medios de comunicación y casas encuestadoras.

A los tres factores de la coyuntura político-electoral señalados hasta el momento, se debe agregar otro importante para comprender la trayectoria histórica de las reformas electorales, y es si el proyecto presentado se relaciona de manera parcial o completa con alguna *modificación anterior* presentada ante la Asamblea Legislativa, ya fuera aprobada o no. Esto permite visualizar varias cosas: 1) Si las reformas hechas sobre una temática de la legislación electoral incide en que sea más probable que se aprueben nuevas modificaciones sobre dicho tema ; y 2) A pesar que no sean aprobados, presentar proyectos de reforma de ciertos temas del código electoral incentivan la discusión política sobre estos; lo cual eventualmente lleva a que se genere acuerdos o se disminuya la reticencia de aplicar las reformas, esto puede ser especialmente importante en los puntos que pueden considerarse como polémicos o estratégicos para los partidos políticos.



**Tabla 1.4 Factores de la coyuntura político-electoral que pueden incidir en la aprobación de reformas al Código Electoral en Costa Rica.**

<b>Factor</b>	<b>Variable</b>	<b>Descripción</b>
<b>Conflictividad</b>	Denuncias a partidos políticos (denunciasPP)	Refiere a denuncias que otros partidos, los medios u otros actores realizan sobre comportamientos inadecuados o punibles que puede estar realizando una agrupación política, estos pueden ser desde intentos de comete fraude electoral, incidir en los electores de manera inadecuada, recibir financiamiento ilegal, entre otros.
	Actos de Violencia (vio)	Refiere la existencia de eventos violentos entre simpatizantes de distintos partidos. Estos pueden ir desde “peleas” o rencillas entre los partidarios, hasta atentados contra candidatos o figuras políticas. Se considera que pueden influir, en el sentido que los diputados/as pudieran sentir la necesidad de adoptar medidas para garantizar la seguridad de los comicios y disminuir la tensión social
<b>Gestión Electoral</b>	Dificultades con el proceso de votación (difvot)	Refiere a la existencia de problemas o dificultades técnicas en el proceso de votación, que no responden a un fraude o intento de afectar el resultado de las elecciones; pero que pueden generar alguna incidencia en los resultados o en la confianza hacia estos. Los problemas más comunes tienen que ver con la conformación del padrón de electoral, la tardanza en la entrega de cédulas y la conformación de las juntas receptoras de votos, entre otros.
	Quejas u observaciones a la labor del TSE (queTSE)	Indica que los partidos u otros actores manifestaron algún tipo de queja o disconformidad sobre el accionar del TSE. No se indica la presencia de fraude o parcialidad política, sino que el Tribunal no actuó con la celeridad o eficacia deseada en diferentes aspectos del proceso electoral
	Denuncias de parcialidad de los magistrados del TSE (parctse)	Se refiere a manifestaciones o denuncias que los partidos realizan acerca de que los Magistrados toman posición para favorecer/perjudicar un candidato en particular
<b>Intervención de agentes externos</b>	Intervención de instituciones públicas (inspub)	Acciones o denuncias de beligerancia o parcialidad llevadas a cabo por instituciones y funcionarios públicos, los cuales pueden afectar el resultado de las elecciones
	Acciones de actores privados (actprivt)	Problemas o situaciones “problemáticas” generados por otros actores que intervienen en el proceso electoral. Tal sería el caso de los medios de comunicación y las casas encuestadoras. No compiten ni regulan el proceso electoral, pero se puede considerar que su accionar afecta de manera directa dicho proceso.

**Fuente:** Construcción propia.

**Cuadro 1.7 Presencia o ausencia de las variables de la coyuntura político-electoral en la aprobación de las reformas al Código Electoral, 1953-2002**

Proyecto	aprob	mod	denunciaspp	vio	difvot	quetse	parctse	inspub	actprivt
L.2169	1	1	1	1	1	1	0	1	0
1251	1	1	1	1	1	1	0	0	0
2201	1	0	1	1	1	0	0	0	0
2380	1	0	1	1	1	0	0	0	0
2459	1	1	1	1	1	0	0	0	0
3582	1	0	1	1	1	1	0	0	0
4035	0	0	1	1	1	1	0	0	0
4312	1	0	1	1	1	0	1	0	0
4582	1	0	1	1	1	0	1	0	0
4583	1	1	1	1	1	0	1	0	0
4927	1	1	1	1	1	0	1	0	0
5335	1	0	1	1	1	0	1	0	0
6688	1	1	1	0	0	0	0	1	1
7579	0	1	1	0	0	1	1	1	0
7629	0	1	1	0	0	1	1	1	0
7704	1	0	1	0	0	1	1	1	0
7883	1	1	1	0	0	1	1	1	0
7897	0	1	1	0	0	1	1	1	0
8744	0	0	1	0	0	0	0	1	1
8900	0	1	1	0	0	0	0	1	1
8903	1	1	1	0	0	0	0	1	1
9027	1	1	1	0	0	0	0	1	1
10040	0	1	1	1	0	0	1	0	0
10259	0	1	0	0	0	0	0	1	0
10268	0	1	0	0	0	0	0	1	0
10386	1	1	0	0	0	0	0	1	0
10784	0	1	0	0	0	0	0	1	0
11504	1	1	1	0	0	0	1	0	0
12426	1	1	1	0	1	0	1	1	1
12477	1	1	1	0	1	0	1	1	1
13347	0	1	0	0	1	1	0	1	1
13736	0	1	0	0	1	1	0	1	1
14396	1	1	0	0	1	1	0	1	1
14400	1	1	0	0	1	1	0	1	1
14420	0	0	0	0	1	1	0	1	1
14437	1	1	0	0	1	1	0	1	1
14592	0	1	0	0	1	1	0	1	1

\***aprob** señala el resultado del proyecto y funciona como variable dependiente, 1 señala que el proyecto fue aprobado y 0 que fue archivado (no aprobado).

**Fuente:** Construcción propia.

**Cuadro 1.8** Tabla de verdad de las configuraciones causales relacionadas con la coyuntura político-electoral

<i>Configuraciones Causales</i>	<i>Condiciones causales</i>							<i>Resultado</i>	<i>n (observaciones)</i>	<i>Consistencia</i>
	<i>denunciaspp</i>	<i>vio</i>	<i>difvot</i>	<i>quetse</i>	<i>parctse</i>	<i>inspub</i>	<i>actprivt</i>	<i>aprob</i>		
<b>1</b>	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1
<b>2</b>	1	0	0	0	1	0	0	1	1	1
<b>3</b>	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1
<b>4</b>	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1
<b>5</b>	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1
<b>6</b>	1	1	1	0	0	0	0	1	2	1
<b>7</b>	1	1	1	0	1	1	1	1	2	1
<b>8</b>	1	0	1	0	1	0	0	1	2	1
<b>9</b>	1	1	0	0	1	0	0	1	3	1
<b>10</b>	1	1	1	0	0	1	1	0	4	0,75
<b>11</b>	1	0	0	1	0	0	0	0	2	0,5
<b>12</b>	0	1	0	1	0	1	1	0	6	0,5
<b>13</b>	0	0	0	0	0	1	0	0	4	0,25
<b>14</b>	1	0	0	1	1	1	0	0	4	0,25
<b>15</b>	0	0	0	1	0	1	1	0	1	0
<b>16</b>	1	0	0	0	0	1	1	0	1	0
<b>17</b>	1	1	1	0	1	0	0	0	1	0

\*Umbral de consistencia del 0.8

\*\*No se presentan contradicciones y todos los remanentes lógicos fueron excluidos

**Fuente:** Construcción propia

Como se indicó al inicio del apartado, los datos son analizados utilizando el QCAcs mediante la aplicación de álgebra booleana, para así construir un modelo de relaciones causales que permite identificar los factores de la coyuntura político-electoral que inciden en la aprobación de los proyectos de reforma al Código Electoral, entre 1953 y el 2002. Para ello se codifica toda la información de las variables de la coyuntura político-electoral relacionadas con los distintos proyectos de ley analizados (ver cuadro 1.17), para mostrar la presencia (valor de 1) o ausencia (valor de 0) de dichas variables en la coyuntura en la que se discutieron los proyectos. Además, como variable dependiente se tiene si el proyecto fue aprobado (valor de 1) o fue archivo (valor de 0). A partir de dicha información se puede elaborar una tabla de verdad<sup>24</sup> que contiene todas las combinaciones causales lógicamente posibles (ver cuadro 1.8).

La tabla de verdad obtenida nos muestra que hay 17 configuraciones causales posibles a partir de la información analizada, asimismo, hay nueve configuraciones causales para los casos de aprobación de los proyectos de ley de reforma al código electoral. En todos estos casos su consistencia es de 1; por lo que se puede afirmar de manera inequívoca que dichas configuraciones llevan al resultado de la aprobación de los proyectos de ley. En el caso de la no aprobación (archivo) de los proyectos de ley, se encuentran ocho configuraciones causales, todas estas con una consistencia menor al 0.8,<sup>25</sup> por lo que de manera inequívoca se puede afirmar que no llevan a la aprobación de los proyectos. Otro punto importante de señalar es que la tabla de verdad no arrojó *contradicciones*, es decir, configuraciones causales que tuvieran asociados resultados contradictorios a la disposición de las condiciones causales. Por último, no se incluye los remanentes lógicos en la tabla, esto por un tema de parsimonia y simplificación de la exposición de la información (son 239 configuraciones

---

<sup>24</sup> Una tabla de verdad es una técnica que facilita el descubrimiento de patrones al representar las pruebas empíricas que asocian las combinaciones de causas con el resultado para facilitar el análisis de los parecidos y las diferencias (Rangin, 2007). De esta manera, cada combinación lógica de los valores de las condiciones causales se representa en una fila, motivo por el cual las tablas de verdad tienen tantas filas como combinaciones lógicamente posibles. La tabla de verdad es un procedimiento de simplificación de las configuraciones causales de los datos analizados que facilita la identificación de patrones (Ariza & Gandini, 2012).

<sup>25</sup> Se definió como umbral de inclusión el valor de 0.8, ya que es el recomendado por la literatura académica sobre QCA (Pérez Liñán, 2008; Rangin, 2007, 2008; Rihoux, 2006; Schneider & Wagemann, 2010; Wagemann & Schneider, 2010), y no se encontraron criterios teóricos o prácticos para seleccionar un valor distinto.

causales remanentes), y porque no se tiene interés de realizar un análisis contra fáctico de la realidad.<sup>26</sup>

**Cuadro 1.9 Configuraciones causales de la coyuntura político-electoral obtenidos mediante QCAs (solución parsimoniosa)**

Configuración causal	Raw coverage	Unique coverage	Consistencia
difvot*~quetse	43.5%	8.7%	100%
~mod*parctse	17.4%	4.3%	100%
~vio*~quetse*parctse	13.0%	4.3%	100%
mod*denunciaspp*difvot	30.4%	8.7%	100%

Cobertura de la solución 60.8%

Consistencia de la solución 100%

**Fuente:** Construcción propia

El cuadro 1.9 indica que las configuraciones causales obtenidas explican un 60% de los casos, esto quiere decir que hay una causalidad moderada entre las condiciones causales del entorno y la aprobación de proyectos de reforma al Código Electoral. Además, todas las configuraciones causales obtenidas tienen un *raw coverage* menor al 50% y un *unique coverage* menor al 10%; en otras palabras, cada una de estas configuraciones puede explicar un segmento reducido de los casos de estudio. La ecuación de respuesta generada a partir de las configuraciones causales encontradas sería:

$$\text{Aprobación} = (\text{difvot} * \sim \text{quetse}) + (\sim \text{mod} * \text{parctse}) + (\sim \text{vio} * \sim \text{quetse} * \text{parctse}) + (\text{mod} * \text{denunciaspp} * \text{difvot})$$

<sup>26</sup> Los remanentes lógicos permiten hacer un análisis contra fáctico de la realidad del tipo “¿Qué hubiera pasado sí...?”; Ariza y Ganidni, siguiendo a Weber (1949), indican que este análisis tiene un gran potencial para avanzar en el conocimiento de la causalidad, ya que para entender relaciones causales reales hay que construir algunas irreales que permitan determinar la significación histórica de los hechos (Ariza & Gandini, 2012, p. 521). Sin embargo, dado su complejidad y propósito, se escapa de los objetivos y alcances de la presente investigación. Pero se desea dejar constancia de la necesidad que futuras investigaciones se centren en el análisis contra fáctico para tener una mejor comprensión de como los condicionantes coyunturales pueden estar afectando la gestión legislativa.

Utilizando las leyes lógicas de equivalencia,<sup>27</sup> dicha ecuación se puede simplificar a la siguiente expresión:

$$\text{Aprobación} = \text{difvot} * [(\sim \text{quetse} * (\text{mod} + \text{denunciaspp}))] + \text{parctse} * [\sim \text{mod} + (\sim \text{vio} * \sim \text{quetse})]$$

La anterior ecuación indica que existen dos mecanismos causales o conjuntos de condiciones de la coyuntura político-electoral para la aprobación de reformas al Código Electoral durante el periodo analizado. El primer mecanismo está determinado por la expresión “ $\text{difvot} * [(\sim \text{quetse} * (\text{mod} + \text{denunciaspp}))]$ ”, y se interpreta como: se aprueban los proyectos de reforma al Código Electoral, si en el proceso electoral que recién ocurrió se reportaron dificultades en el proceso de votación, pero no existieron quejas hacia la labor realizada por el TSE; o bien, además de las dificultades del en el proceso de votación, existieron denuncias a los partidos políticos por sus actuaciones y se trataba de un tema previamente conocido por la Asamblea Legislativa.

El segundo mecanismo se indica en la expresión “ $\text{parctse} * [\sim \text{mod} + (\sim \text{vio} * \sim \text{quetse})]$ ”, y se interpreta de la siguiente manera: se aprueban los proyectos de reforma al Código Electoral cuando en el proceso electoral recién sucedido existieron denuncias de parcialidad hacia la actuación de los magistrados del TSE, y se trata de un tema que no se haya presentado antes ante el congreso; o bien, a las denuncias contra los magistrados se suma que no existieron actos de violencia ni quejas contra la labor del TSE.

Lo interesante de los mecanismos causales señalados es que las variables base de cada uno de ellos se relaciona con el factor *gestión del proceso electoral*; en otras palabras, los resultados obtenidos sugieren que, durante el periodo de estudio, la aprobación de las reformas al Código Electoral estuvo fuertemente ligadas a responder a problemas identificados en los procesos de votación y administración electoral. Sin embargo, las dificultades o problemas relacionados con la gestión electoral que motivan la aprobación de la reforma tienen naturaleza muy distinta. El primer mecanismo señalado es motivado por

---

<sup>27</sup> Se aplica la ley de distribución, la cual indica que la premisa  $p*(q+r)$  es equivalente a  $(p*q)+(p*r)$

dificultades en el proceso electoral que no implica actos dolosos o acciones deliberadas por los actores involucrados en el proceso electoral para afectar los resultados, sino que son productos de errores o inconvenientes técnicos. Por lo tanto, la motivación detrás sería la de adoptar reformas que vinieran a evitar que dichos inconvenientes sucedan nuevamente, es decir, mejorar el desempeño de los procesos electorales.

Por su parte, el segundo mecanismo causal identificado muestra una variable en la cual se busca responsabilizar a los magistrados de acciones u omisiones que afectan los resultados del proceso electoral. Es necesario indicar que, desde la instauración de la segunda República, no se ha corroborado que los magistrados o cualquier otro funcionario del TSE haya cometido acciones con el propósito de beneficiar o perjudicar a un partido político. Al contrario, el TSE es una de las instituciones públicas mejor valoradas por la ciudadanía costarricense (Díaz González et al., 2018), y su accionar como ente encargado de los procesos electorales es reconocido a nivel internacional. Por lo tanto, las acusaciones hacia los magistrados deben entenderse como una estrategia política por parte los partidos, los cuales recurren a dicha estrategia posiblemente para evadir su responsabilidad por el mal desempeño en los comicios, o bien, mostrar su descontento ante decisiones adoptas por dicho Tribunal.

Ante la situación señalada, el ambiente de “desconfianza” que se trata de impulsar hacia el TSE durante el periodo electoral, puede ser utilizado para promover y aprobar reformas electorales sobre temas “nuevos”, o anteriormente no discutidos en el congreso costarricense; esto se observa en que una condición necesaria de este mecanismo es que los proyectos de ley aprobados no se refieran a un tema que haya sido conocido o discutido con anterioridad por los diputados. La otra condición de este mecanismo es que no hayan ocurrido actos de violencia ni se hayan presentado quejas ante el accionar del TSE; esto muestra que estas reformas son anteceditas por comicios electorales de baja conflictividad y, por ende, refuerza la idea planteada de que las denuncias de parcialidad política por parte de los magistrados responden a una estrategia política de los partidos, y no necesariamente a acciones concretas adoptados por estos en beneficio o perjuicio de una agrupación política.

### 1.4.2 Condicionantes legislativos

En el apartado anterior se revisó cuales condicionantes provenientes de la coyuntura-político electoral podrían estar influenciado en la aprobación de los proyectos de reforma al Código Electoral; por lo que a continuación se revisarán los elementos relacionados con la gestión legislativa durante el periodo estudiado, para así determinar los mecanismos causales presentes. En el apartado 1.2 se expusieron las características de la Asamblea Legislativa que pueden estar incidiendo en la gestión interna de este Poder de la República, impactando así en el proceso de aprobación (o archivo) de los proyectos de reforma al Código Electoral. No obstante, es necesario exponer otra variable que estaría incidiendo en la capacidad estratégica de los partidos políticos para tomar decisiones respecto a este tema: la *incertidumbre electoral*.

Como se plantea en marco teórico de la presente tesis, se parte del supuesto que los partidos políticos son *actores racionales*, es decir, tiene capacidad de tomar decisiones y elaborar estrategias para procurar alcanzar sus objetivos y metas, a partir de la información presente en su entorno (Schick, 1992). Sin embargo, los actores políticos están lejos de tener una “racionalidad perfecta”, sino que hay distintos elementos que distorsionan o dificultan su proceso de toma de decisiones, evitando que adopten las decisiones más adecuadas para sus intereses; debido a esta situación es que procuran adoptar medidas para disminuir la “incertidumbre”, entendiendo esta como la dificultad de construir escenarios, prever estrategias y definir expectativas de resultados a partir de la información disponible en el entorno (Elster, 2013). Dado lo anterior, los partidos tienen incentivos para realizar reformas electorales para disminuir su incertidumbre electoral, entendida esta como la dificultad de prever el comportamiento y resultados de los procesos electorales, de manera que se disminuye la capacidad de los partidos para la definición de estrategias y acciones dirigidas a obtener el mejor resultado posible en los procesos electorales.

Se determina la incertidumbre electoral a partir de la competitividad y volatilidad electoral en los comicios electorales; por lo que las variables identificadas son: 1) incertidumbre en elecciones presidenciales, y 2) incertidumbre en elecciones legislativas. Sin embargo, a diferencia de otras variables señaladas hasta el momento, aquí si es posible (y



necesario) realizar una distinción de “grado” según la magnitud o nivel de incertidumbre presente, a partir de los resultados de las elecciones (ver tabla 1.5).

**Tabla 1.5 Definición del nivel de incertidumbre electoral a partir de los resultados de la competitividad y volatilidad electoral**

		<b>Competitividad electoral</b>	
		<b>Alta</b>	<b>Baja</b>
<b>Volatilidad electoral</b>	<b>Alta</b>	Incertidumbre electoral alta	Incertidumbre electoral moderada
	<b>Baja</b>	Incertidumbre electoral moderada	Incertidumbre electoral baja

\*Los niveles alto y bajo se calculan a partir del resultado de la volatilidad y competitividad electoral del proceso electoral, en relación al promedio de los resultados de los procesos electorales anteriores.

**Fuente:** Construcción propia

**Tabla 1.6 Incertidumbre electoral en las elecciones presidenciales y legislativas en Costa Rica, 1953-2006**

<b>Elección</b>	<b>Elección Presidencial</b>			<b>Elección Legislativa</b>		
	<b>Volatilidad</b>	<b>Competitividad</b>	<b>Incertidumbre</b>	<b>Volatilidad</b>	<b>Competitividad</b>	<b>Incertidumbre</b>
<b>1953</b>	Alta	Baja	<b>Moderada</b>	Alta	Baja	<b>Moderada</b>
<b>1958</b>	Alta	Alta	<b>Alta</b>	Baja	Alta	<b>Moderada</b>
<b>1962</b>	Alta	Alta	<b>Alta</b>	Baja	Alta	<b>Moderada</b>
<b>1966</b>	Alta	Alta	<b>Alta</b>	Alta	Alta	<b>Alta</b>
<b>1970</b>	Baja	Baja	<b>Baja</b>	Baja	Alta	<b>Moderada</b>
<b>1974</b>	Baja	Baja	<b>Baja</b>	Baja	Alta	<b>Moderada</b>
<b>1978</b>	Alta	Alta	<b>Moderada</b>	Alta	Alta	<b>Alta</b>
<b>1982</b>	Baja	Baja	<b>Baja</b>	Baja	Baja	<b>Baja</b>
<b>1986</b>	Baja	Alta	<b>Moderada</b>	Baja	Alta	<b>Moderada</b>
<b>1990</b>	Baja	Alta	<b>Moderada</b>	Baja	Alta	<b>Moderada</b>
<b>1994</b>	Baja	Alta	<b>Moderada</b>	Baja	Alta	<b>Moderada</b>
<b>1998</b>	Baja	Alta	<b>Moderada</b>	Baja	Alta	<b>Moderada</b>
<b>2002</b>	Alta	Alta	<b>Alta</b>	Alta	Alta	<b>Alta</b>
<b>2006</b>	Alta	Alta	<b>Alta</b>	Alta	Alta	<b>Alta</b>

**Fuente:** Construcción propia

Así, cuando se está en presencia de un alto nivel de volatilidad y competitividad electoral, se considera que se está en presencia de una incertidumbre electoral alta, ya que se complica a las agrupaciones políticas el generar expectativas sobre los resultados de las

próximas elecciones. Al contrario, cuando los resultados de los comicios arrojan una volatilidad y competitividad electoral baja, se puede suponer que existe una incertidumbre electoral baja, ya que se facilita a los partidos prever los resultados de las elecciones. Por último, cuando hay una combinación de alto-bajo, se identifica este como una incertidumbre electoral moderada. Es necesario indicar que, para determinar si la volatilidad y competitividad electoral es alta o baja, se compara el resultado de dichos indicadores con los de los procesos electorales anteriores, ya que los jugadores pueden comparar dicha información con lo que ha ocurrido antes de ese momento y, a partir de esto, generan sus expectativas de comportamiento. La tabla 1.6 muestra los resultados la incertidumbre electoral en las elecciones presidenciales y legislativas en Costa Rica, entre 1953 y el 2002.

Para el análisis de los condicionantes legislativos se recurre al uso del QCAfs; al igual que con los condicionantes de coyuntura, lo primero es identificar los factores, y sus respectivas variables que se consideran pueden incidir en la aprobación de los proyectos analizados. Sin embargo, a diferencia de del QCAs, aquí no solamente se determina la presencia o ausencia de estas variables, sino que es posible determinar una magnitud de su presencia.<sup>28</sup> Así, se identifican tres factores: *proponente del proyecto*, *interés político* y *escenario estratégico*; los cuales tienen asociadas sus respectivas variables y valores de codificación (ver tabla 1.8).

Es importante revisar el proponente del proyecto ya que las reformas al Código Electoral pueden ser iniciativa de los partidos representados en el Congreso, o del TSE. Como se ha indicado a lo largo de este capítulo, que la iniciativa provenga del propio TSE parece importante para generar consenso entre los diputados y diputadas para la aprobación del proyecto. En lo que respecta al interés político, este se determina a partir de que el proyecto sea remitido a una comisión especial para su discusión; para el caso de Costa Rica la literatura académica ha mostrado que este es un indicador importante para determinar la importancia

---

<sup>28</sup> Esta magnitud toma un valor de 0 a 1, donde 0 significa ausencia total y 1 presencia total. Para profundizar en los criterios y procedimientos para la asignación de estos valores, véase: Schneider, C. Q., & Wagemann, C. (2010). Standards of Good Practice in Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Fuzzy-Sets. *Comparative Sociology*, 9(3), 397–418. <https://doi.org/10.1163/156913210X12493538729793> y Wagemann, C., & Schneider, C. Q. (2010). Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Fuzzy-Sets: Agenda for a Research Approach and a Data Analysis Technique. *Comparative Sociology*, 9(3), 376–396. <https://doi.org/10.1163/156913210X12493538729838>

que un proyecto tiene para los legisladores y legisladoras y, por ende, influye en la probabilidad de ser aprobado (Solórzano Gutiérrez, 2016).

**Tabla 1.8 Factores de la gestión legislativa que pueden incidir en la aprobación de reformas al Código Electoral en Costa Rica.**

Factor	Variable	Descripción	Valores
<b>Proponente del proyecto*</b>	Presentado por el TSE (proptse)	Los proyectos de reforma al Código Electoral son elaborados por el TSE, aunque su presentación formal la realice el Poder Ejecutivo o algún partido(s) político(s).	Propuesto por el TSE= 1 Propuestos por los partidos políticos o el Poder Ejecutivo = 0
	Presentado por el Poder Ejecutivo (proptse)	Los proyectos de reforma al Código Electoral son elaborados y presentados por el Poder Ejecutivo	Propuesto por el Poder Ejecutivo = 1 Propuestos por los partidos políticos o el TSE = 0
<b>Interés político</b>	Comisión Especial (cespec)	El interés de los partidos políticos sobre la reforma puede incidir en que el proyecto sea aprobado o archivado. Se parte de la premisa que cuando el proyecto es enviado a una comisión especial para su estudio, es que, porque hay un interés especial por parte de los diputados y diputadas, o al menos de un grupo importante, en el proyecto.	Enviado a comisión especial =1 Enviado a una comisión regular = 0
<b>Escenario estratégico</b>	Incertidumbre electoral legislativa (incelectpres)	El aumento de la incertidumbre electoral, legislativa o electoral, pueden llevar a los partidos a buscar realizar reformas al Código electoral, precisamente para disminuir dicha incertidumbre.	Baja = 0
	Incertidumbre electoral presidencial (incelectles)		Moderada = 0.5
	Distribución del poder (dispod)	La configuración y distribución de los escaños entre los partidos representados en la Asamblea Legislativa puede aumentar o disminuir el número de jugadores con capacidad real de toma de decisiones y, por ende, afectar el proceso de discusión y aprobación de proyectos de ley	Alta = 1 Dictatorial = 0 Dictatorial relativa = 0.12 Dictatorial dispersa = 0.25 Bipartidista relativa = 0.37 Bipartidista = 0.5** Bipartidista dispersa = 0.62 Multipartidista con partido dominante = 0.75 Multipartidista relativa = 0.87 Multipartidista = 1

\*No se incluye la variable “Presentado por los partidos políticos”, porque esta se encuentra asumido dentro del modelo automáticamente cuando estas dos variables estén asuntos, es decir, tengan valor de 0

\*\*En fuzzy sets el valor de 0.5 representa que el elemento no cuenta con las características completas de los dos grupos que se consideran excluyentes (Ramírez, 2014). Dado que el modelo de clasificación de la distribución de poder en utilizado parte desde la configuración dictatorial (n=1) hasta la multipartidista (n+2), el bipartidismo puro (n=2) se considera en la posición difusa del conjunto.

**Fuente:** Construcción propia.

En cuanto al escenario estratégico, a parte de la variable incertidumbre electoral (legislativa y presidencial) ya explicada, se incluye la distribución del poder en el congreso. Como se explica en la sección 1.3, se utiliza una propuesta de clasificación de la distribución del poder del poder entre los partidos representados en la Asamblea Legislativa, según su capacidad de incidir en las decisiones por mayoría simple y calificada. Esto es importante porque una mayor distribución del poder implica una mayor cantidad de jugadores con capacidad de veto político, lo que implica una mayor dificultad para la toma de decisiones en los congresos (Tsebelis, 2006), y en especial en el tema de reformas electorales (Renwick, 2010).

La tabla 1.9 muestra la codificación realizada a partir de la presencia o ausencia de las variables relacionadas con la gestión legislativa; a partir de dicha información se construye la tabla de verdad respectiva (ver tabla 1.10), la cual muestra que existen tres configuraciones causales posibles; de las cuales solo una se relaciona directamente con la aprobación de los proyectos de reforma electoral, y presenta una consistencia de 1. Las otras dos configuraciones se relacionan con la no aprobación de las reformas electorales, y muestran una consistencia menor a 0.8. Asimismo, la tabla de verdad no arroja contradicciones. Por último, tampoco se incluyen los remanentes lógicos por no ser de interés para la presente investigación.

**Cuadro 1.9 Presencia o ausencia de las variables de relacionadas con la gestión legislativa en la aprobación de las reformas al Código Electoral, 1953-2002**

<b>Proyecto</b>	<b>aprob</b>	<b>cespec</b>	<b>Incelectpres</b>	<b>Incelectles</b>	<b>dispod</b>	<b>proptse</b>
1251	1	0	1	0,5	0,75	0
2201	1	0	1	0,5	0,75	0
2380	1	0	1	0,5	0,75	1
2459	1	0	1	1	0,37	1
3582	1	0	1	1	0,37	1
4035	0	0	1	1	0,62	0
4312	1	0	0	0,5	0,37	0
4582	1	0	0	0,5	0,37	0
4583	1	0	0	0,5	0,37	1
4927	1	0	0	0,5	0,37	1
5335	1	0	0	0,5	0,37	1
6688	1	0	0	0,5	0,37	1
7579	0	0	0	0,5	1	0
7629	0	0	0	0,5	0,37	0
7704	1	0	0	0,5	1	1
7883	0	0	0	0,5	0,62	0
7897	1	0	0,5	1	0,62	0
8744	0	0	0,5	1	0,75	0
8900	0	0	0,5	1	0,62	0
8903	1	0	0,5	1	0,62	1
9027	1	0	0,5	1	0,62	1
10040	0	0	0	0	0,37	0
10259	0	0	0,5	0	0,37	0
10268	1	1	0,5	0	0,37	0
10386	0	0	0,5	0	0,37	0
10784	0	0	0,5	0	0,37	0
11504	1	1	0,5	0,5	0,62	0
12426	1	0	0,5	0,5	0,62	0
12477	1	0	0,5	0,5	0,62	0
13347	0	1	0,5	0,5	0,62	0
13736	0	1	0,5	0,5	0,62	0
14396	1	1	0,5	0,5	0,62	0
14400	1	1	0,5	0,5	0,62	0
14420	1	0	0,5	0,5	0,62	0
14437	0	1	0,5	0,5	0,62	0
14592	0	0	0,5	0,5	0,62	0
L.2169	1	1	0,5	0,5	0,75	1

\***aprob** señala el resultado del proyecto y funciona como variable dependiente, 1 señala que el proyecto fue aprobado y 0 que fue archivado (no aprobado).

**Fuente:** Construcción propia.

**Cuadro 1.10** Tabla de verdad de las configuraciones causales relacionadas con la gestión legislativa

Configuraciones Causales	Condiciones causales					Resultado	n	Consistencia
	cespec	incelectpres	incelectles	dispod	proptse	aprova		
<b>1</b>	0	1	0	1	1	1	2	1
<b>2</b>	0	1	1	0	0	0	1	0.58
<b>3</b>	0	0	0	0	0	0	1	0.36

\*Umbral de consistencia del 0.8

\*\*No se presentan contradicciones y todos los remanentes lógicos fueron excluidos

**Fuente:** Construcción propia

**Cuadro 1.12** Configuraciones causales de la gestión legislativa obtenidos mediante QCAfs

Configuración causal	Raw coverage	Unique coverage	Consistencia
<b>proptse</b>	47.8%	28%	100%
<b>incelectpres*~dispod</b>	26.8%	2%	60,5%
<b>incelectles*~dispod</b>	37.7%	4%	71,7%

Cobertura de la solución 68%

Consistencia de la solución 76.13%

**Fuente:** Construcción propia

La información arrojada por la tabla de verdad permite obtener las configuraciones causales a partir de un análisis de *fuzzy sets*. Como muestra el cuadro 1.12, las configuraciones causales obtenidas explican un 68% de los casos, esto quiere decir que hay una causalidad moderada entre las condiciones causales del entorno y la aprobación de proyectos de reforma al Código Electoral. Además, todas las configuraciones causales obtenidas tienen un *raw coverage* menor al 50% y un *unique coverage* menor al 30%; en otras palabras, cada una de estas configuraciones puede explicar un segmento reducido de los casos de estudio. La ecuación de respuesta generada a partir de las configuraciones causales encontradas sería:

$$\text{Aprobación} = \text{proptse} + (\text{incelectpres} * \sim \text{dispod}) + (\text{incelectles} * \sim \text{dispod})$$

Utilizando las leyes lógicas de equivalencia,<sup>29</sup> dicha ecuación se puede simplificar a la siguiente expresión:

$$\text{Aprobación} = \text{protse} + \sim\text{dispod} * (\text{incelectpres} + \text{incelectles})$$

En primer lugar, esta ecuación deja manifiesto algo que ya se había anotado con anterioridad y es que, durante el periodo de estudio, que un proyecto de reforma al Código Electoral sea presentado por el TSE es condición suficiente para su aprobación. Las razones de esta situación, como también ya se apuntaron, pueden ser: a) la posición de privilegio del TSE para observar y determinar los intereses de los otros jugadores, y así colocar una agenda de reforma legislativa acorde a estos y; b) su capacidad de promotor político y ente técnico que brinda amplia legitimidad a las reformas que promueve, generando un alto costo político a los partidos que se opongan a dichas reformas en la Asamblea Legislativa.

El otro mecanismo causal identificado es más interesante, en términos de la dinámica interna legislativa; y se interpreta como: la incertidumbre electoral, ya sea legislativa o presidencial, incentiva la aprobación de reformas electorales, siempre y cuando haya una baja distribución del poder a lo interno de la Asamblea Legislativa. Este mecanismo causal muestra que, al parecer, los partidos políticos sí se comportan como actores racionales que reaccionan a las dificultades identificadas en el entorno electoral, y por ende pueden aprobar reformas electorales que podrían disminuir la incertidumbre que enfrentan. Sin embargo, esto solo sucede cuando hay pocos jugadores con capacidad de incidir en las decisiones legislativas; lo cual es congruente con lo predicho por la TJV (Dahl, 2014; Tsebelis, 1999, 2006), y la literatura académica sobre reforma electoral (Renwick, 2010). Dos motivaciones o razones, vinculadas entre sí, están detrás de esta situación: a) mayor cantidad de jugadores con capacidad de toma de decisión, implica más jugadores con capacidad de veto, lo cual dificulta la generación de consensos para la toma de decisiones y; b) mayor cantidad de

---

<sup>29</sup> Se aplica la ley de distribución, la cual indica que la premisa  $p*(q+r)$  es equivalente a  $(p*q)+(p*r)$



jugadores con capacidad de toma de decisión, implica menor control en el resultado de la decisión, ya que esta finalmente estará modelada por los intereses de una mayor cantidad de jugadores. Esta última razón debe ser destacada, ya que si una de las variables que debe estar presentes para promover la aprobación de reformas electorales es una mayor incertidumbre electoral; los partidos tendrán el interés de controlar el resultado de la reforma para evitar que esta venga a generar más incertidumbre en vez de reducirla.

### 1.4.3 Mecanismo causales de la aprobación de las reformas electorales en Costa Rica, 1953-2002

En las dos secciones anteriores se han expuesto los mecanismos causales que se relacionan con la aprobación de reformas al Código Electoral, tomando en cuenta las variables provenientes de la coyuntura político-electoral y la gestión legislativa de manera independiente. Dado esto, en esta sección se integran dichos mecanismos causales, para así tratar de identificar los mecanismos causales generales de las reformas electorales en Costa Rica, entre 1953 y el 2002; para ello se integra la información expuesta en las tablas 1.7 y 1.10 y se aplica un QCAfs.

**Cuadro 1.13 Configuraciones causales integrando la coyuntura político-electoral y la gestión legislativa obtenidos mediante QCAfs**

Configuración causal	Raw coverage	Unique coverage	Consistencia
<b>proptse</b>	47.8%	25%	100%
<b>inelectpres*~dispod</b>	26.5%	0%	60%
<b>inelectles*~dispod</b>	37.7%	0%	71.7%
<b>~dispod*~parctse</b>	23.5%	0.5%	55%
<b>~dispod*difvo</b>	31.5%	1.1%	79.3%

Cobertura de la solución 70%

Consistencia de la solución 75.17%

**Fuente:** Construcción propia

El cuadro 1.13 muestra que la consistencia de la cobertura de las configuraciones causales es de un 70%; además, todas las configuraciones causales obtenidas tienen un *raw*

*coverage* menor al 50% y un *unique coverage* menor al 30%. La ecuación de respuesta generada a partir de las configuraciones causales encontradas sería:

$$\text{Aprobar} = \text{proptse} + (\text{incelectpres} * \sim \text{dispod}) + (\text{incelectles} * \sim \text{dispod}) + (\sim \text{dispod} * \sim \text{parctse}) \\ + (\sim \text{dispod} * \text{difvo})$$

Al aplicar las leyes lógicas de equivalencia,<sup>30</sup> dicha ecuación se puede simplificar a la siguiente expresión:

$$\text{Aprobar} = \text{proptse} + \sim \text{dispod} * (\text{incelectpres} + \text{incelectles} + \sim \text{parctse} + \text{difvo})$$

En primer lugar, queda claro que -durante el periodo de estudio- la condición suficiente para que un proyecto de reforma al Código Electoral sea aprobado es que este sea presentado por el TSE. Anteriormente se indicaron dos razones para explicar dicha situación: a) la posición de privilegio del TSE para observar y determinar los intereses de los otros jugadores, y así colocar en la agenda legislativa un proyecto de reforma legislativa acorde a los intereses de los partidos y; b) su capacidad de promotor político y ente técnico que brinda amplia legitimidad a las reformas que promueve, generando un alto costo político a los partidos que se opongan a dichas reformas en la Asamblea Legislativa.<sup>31</sup> La primera razón es congruente por lo expuesto por la TJV, la cual establece que el jugador o actor político con capacidad de plantear la agenda tiene ventajas para promover su interés, y presentarlos de tal forma que permita que se alcancen acuerdos o, al menos, disminuyendo la posibilidad que las decisiones sean vetadas por los otros jugadores participantes (Tsebelis, 2006).

<sup>30</sup> Se aplica la ley de distribución, la cual indica que la premisa  $p*(q+r)$  es equivalente a  $(p*q)+(p*r)$

<sup>31</sup> Esto se refuerza con la investigación de Hugo Picado León sobre la aprobación de nuevo Código Electoral (exp. 14.268); en el cual destaca la importancia del papel técnico del TSE (Picado León, 2016)

Por su parte, la segunda razón planteada se alinea con lo dispuesto por el NH acerca de los costos y beneficios que se van desarrollando por las decisiones adoptadas previamente, lo cual incide o refuerza que los actores adopten decisiones que continúen con la misma línea o trayectoria trazada (Howlett & Rayner, 2006; Weingast & Katznelson, 2005). En este caso particular, cada vez que los diputados y diputadas aprueban un proyecto de ley presentado por el TSE están contribuyendo a legitimar su papel como promotor de reformas electorales, y aumentando los posibles costos políticos que se puedan generar al oponerse a un proyecto de reforma planteado por dicha institución. Al respecto, el NH indica que las trayectorias (path dependence) pueden funcionar como restricciones cognitivas y de legitimidad, los cuales pueden ser utilizadas por los actores como “atajos” para la toma de decisiones (Renwick, 2010, p. 82). Así, que un proyecto de reforma al Código Electoral sea presentado o promovido por el TSE puede funcionar como uno de estos “atajos”, y le podría decir a los diputados y diputadas que es conveniente apoyar la propuesta (o presentar una oposición de baja intensidad) ya que este será visualizado como conveniente y necesario por los otros actores involucrados en el proceso.

El segundo mecanismo causal identificado cubre los casos de los proyectos de reforma al Código electoral que no son de autoría del TSE. Es necesario anotar que, en primer lugar, en todos los casos se requiere que haya una distribución del poder a lo interno de la Asamblea Legislativa poco dispersa (~dispod), es decir, que poco actores tengan una cuota de poder para la toma de decisiones. Esto nuevamente es congruente con lo expuesto por la TJV y con la literatura académica sobre reformas electorales, ya que en ambos casos se indica que a mayor presencia de jugadores con capacidad de toma de decisiones, más difícil es adoptar una decisión que varíe el statu quo, en este caso, que se reforma la legislación electoral vigente (Economou, 2008; Figueroa, 2015; Renwick, 2010; Tsebelis, 1999, 2006).

Una vez que se tiene un escenario legislativo con baja dispersión del poder de toma de decisiones debe ocurrir, al menos, una de cuatro condiciones adicionales para que se apruebe una reforma al Código Electoral. Dos de estas condiciones están estrechamente relacionadas, son la existencia de incertidumbre electoral en las elecciones presidenciales (incelectpres) e incertidumbre electoral en las elecciones legislativas (incelectles); como se

indicó anteriormente, la presencia de altos niveles de incertidumbre sobre cuáles pueden ser los resultados de las próximas elecciones pueden incentivar a los partidos a buscar reformas que le permitan mejorar su desempeño en los comicios. Sobre este tema, Manuel Mella Márquez (2012) indica que:

[E]l principal objetivo de la gran mayoría de los partidos en los sistemas democráticos es obtener poder institucional mediante unos buenos resultados electorales, son estos los que constituyen el referente principal del cambio (Deschouwer, 1992: 15 ss). Kenneth Janda tercia también a favor de esta tesis: los partidos con buenos resultados (fundamentalmente electorales) no reciben presiones para cambiar; aquellos que no los obtienen sí la reciben (Mella Márquez, 2012, p. 199).

Aunque la afirmación anterior está pensando en términos de la organización y estrategia de los partidos políticos, se puede extrapolar a la situación que se analiza: los partidos con malos resultados electorales tienen incentivos para apoyar reformas a la legislación electoral, posiblemente porque prevén que dichos cambios pueden impactar de manera positiva en su desempeño electoral. Esta idea también es expresada por Renwick (2010, p. 81), quién indica que los partidos tienen bajo incentivos de modificar las reglas que le permiten alcanzar victorias electorales.

Es necesario recordar que la incertidumbre electoral aumenta cuando aumenta la volatilidad y la competitividad electoral, situaciones que impactan de manera directa en la capacidad de los partidos de obtener buenos resultados en los procesos electorales. De esta manera, se puede afirmar que los partidos que apoyan las reformas electorales bajo estas condiciones son actores racionales, en el sentido que esperan que las reformas adoptadas les brinden mejores oportunidades en los siguientes procesos electorales. Es necesario indicar que el hecho que las reformas electorales aprobadas no impacten de manera positiva en el desempeño electoral de los partidos que las apoyaron, no implica que haya fallado la racionalidad de estos; ya que las decisiones son adoptadas con información limitada sobre cuál será el impacto real de las reformas, por lo que las decisiones son tomadas en base a

suposiciones y probabilidades estimadas sobre resultados finales, algo completamente congruente con el accionar de actores racionales (Bueno de Mesquita, 2010; Elster, 2013; Nee et al., 2013).

La tercera condición que debe acompañar a la baja dispersión del poder, es que no se hayan realizado denuncias de parcialidad hacia los magistrados del TSE durante la campaña electoral (~parctse). Como se observó en la sección 1.1, no han sido poco frecuente los casos en que los partidos políticos han acusado a los magistrados del TSE de un accionar incorrecto, supuestamente en beneficio o perjuicio de alguna agrupación política. Sin embargo, en ninguna ocasión se han aportado pruebas o iniciado procesos de investigación que permitan constatar que dichas acusaciones son ciertas; por lo tanto, parece que estas responden a una estrategia de los partidos para tratar de justificar los posibles malos resultados electorales que podrían tener. Sin embargo, las acusaciones que los partidos realizan a las altas autoridades del TSE pueden generar un ambiente de tensión que dificulte o impida el avance y aprobación de proyectos de reforma al Código Electoral. El TSE es un jugador clave para conseguir la aprobación de este tipo de proyecto, por lo que no contar con su apoyo prácticamente cierra cualquier oportunidad de lograr la aprobación de una reforma a la legislación electoral costarricense.

La cuarta condición es que hayan existido problemas o dificultades con el proceso de votación (difvot); como se indicó en su momento, estas situaciones no deben ser interpretadas como intentos de realizar acciones de fraude electoral, sino que se tratan de dificultades técnicas o imprevistos (por ejemplo, inconsistencias en el padrón electoral) que eventualmente pueden tener alguna incidencia en el resultado de las elecciones, afectando así la legitimidad y confianza de distintos actores hacia el proceso. Por lo tanto, cuando ocurren este tipo de situaciones no es de extrañar que surja una ventana de oportunidad para promover reformas al Código Electoral, con el objetivo de procurar que este tipo de problemáticas no se repitan en el futuro.

Por lo tanto, los datos examinados en este capítulo sugieren que los condicionantes provenientes de la trayectoria histórica si tienen un impacto en la aprobación o archivo de los proyectos de reforma al Código Electoral, pero es un impacto moderado; esto se visualiza en

que los mecanismos causales identificados mediante la aplicación del QCAs y QCAfs, explican aproximadamente un 70% de los casos de estudio. Esto quiere decir que, si bien la trayectoria histórica puede estar reforzando o marcando la dirección y probabilidad de aprobación de las reformas electorales, deja espacio para que otros factores intervengan y expliquen su aprobación por parte de la Asamblea Legislativa. Esto es congruente con la hipótesis planteada en la presente tesis; donde no solo la trayectoria histórica sino también los aspectos coyunturales específicos y las estrategias desarrolladas por los actores involucrados, terminan impactando en el resultado de las reformas al Código Electoral propuestas. Es por eso que los siguientes capítulos se dedican a analizar el caso particular del proyecto 14.268, cuya discusión en la Asamblea Legislativa se realiza entre el 2002 y el 2009, para así poder corroborar que tanta influencia tiene la trayectoria histórica, junto a la coyuntura y estrategia de los actores involucrados para determinar el resultado de dicho proyecto.

## **CAPÍTULO II**

### **LA DISCUSIÓN DEL PROYECTO 14.268, 2001-2006**

El proyecto 14.268 es presentado ante la Asamblea Legislativa el 8 de febrero del 2001, por el entonces ministro de la Presidencia, Danilo Chaverri (Chaverri Soto, 2001) Si bien el proyecto entra a corriente legislativa por *iniciativa gubernativa*, este es concebido por el TSE, el cual estaba motivado por actualizar la legislación electoral del país para que esta respondiera a “las demandas de la sociedad contemporánea”(Asamblea Legislativa, 2001, p. 2).

Como se indica en la exposición de motivos del proyecto 14.268, en el 1999, el TSE encargó al Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) la elaboración de una propuesta de reforma a la legislación electoral. Asimismo, debido a esta inquietud, el órgano electoral crea una Secretaría Técnica permanente, y se procura recolectar las inquietudes y posiciones de sectores sociales y partidos políticos, por medio de su participación en distintos seminarios (Asamblea Legislativa, 2001, pp. 2–3).

Para junio del 2000 CAPEL hace entrega al TSE de la propuesta que elabora, la cual es posteriormente analizada por una Comisión Consultiva sobre Reformas Electorales, integrada por estudiosos del sistema electoral costarricense; más las observaciones generadas por altos funcionarios del propio TSE. El proyecto presentado ante la Asamblea Legislativa pretendía innovar mediante reformas como: voto preferencial, eliminación del subcociente, reducción del financiamiento estatal de la campaña electoral, entre otros (ver tabla 2.2).

Como se indicó anteriormente, el proyecto 14.268 entra a corriente legislativa por iniciativa gubernativa; pero es necesario anotar que el Poder Ejecutivo demostró un especial apoyo a esta iniciativa, al menos de manera simbólica. Para la presentación del proyecto se realizó una ceremonia de entrega en el auditorio del TSE; en la cual el entonces presidente de la República, Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, hizo entrega del documento al diputado Ovidio Pacheco, quién presidía la “Comisión Especial Mixta que estudie,

recomiende y dictamine la legislación necesaria en materia electoral”.<sup>32</sup> Como expresó en su momento Rodríguez Echeverría, el acto tenía el propósito de mostrar el cumplimiento de la función del Poder Ejecutivo de co-legislar, así como de facilitar al TSE la promoción de las reformas electorales que este órgano considerara pertinente (Jiménez Rueda, 2001).

**Tabla 2.2 Principales innovaciones contenidas en el proyecto 14.268 presentado por el TSE**

<b>Propuesta</b>	<b>Intención</b>
Voto preferencial	Elegir candidatos/as a la Asamblea Legislativa, Consejos Municipales y Consejos de Distrito mediante “listas abiertas”.
Eliminación del subcociente	Suprimir la barrera electoral para buscar una mayor representación de los partidos minoritarios
Grupos independientes	Romper el monopolio de los partidos políticos en las elecciones municipales, permitiendo a los y las ciudadanas organizarse en “grupos independientes” para participar en dichos procesos electorales
Simplificación de requisitos para la inscripción y funcionamiento de partidos políticos	Eliminar la necesidad que los partidos políticos celebren Asambleas de Distritos, y en su lugar las Asambleas de Cantón deberán promover la mayor participación posible
Contribución estatal	Se reduce el financiamiento público a la campaña electoral al 0,11% del PIB del año tras anterior a las elecciones. Asimismo, se desarrolla el concepto de “deuda adelantada” previsto en la Constitución Política.
Aportes privados	Prohibir que precandidatos/as y candidatos/as reciban directamente aportes privados, eliminar el tope de contribución a las personas físicas nacionales y permitir al TSE realizar auditorías sobre las finanzas de los partidos
Conteo definitivo en las juntas receptoras de votos	Encargar a las juntas receptoras de votos el conteo definitivo de los votos recibidos El TSE solo revisará aquellos casos en los que se presenten anomalías
Participación de la mujer	Mantener cuota de al menos 40% de participación de mujeres en las estructuras partidarias y asambleas. En la lista de candidatos a elecciones nacionales o locales se deben alternar entre hombres y mujeres.
Garantía de respeto al ordenamiento jurídico-electoral	Formalización del amparo electoral como garantía de protección de los derechos de la ciudadanía ante los partidos políticos

**Fuente:** Construcción propia, a partir de lo expuesto en el Proyecto 14.268

<sup>32</sup> Para facilitar la lectura esta comisión, así como las otras comisiones que tratan el tema de la reforma de la legislación electoral en Costa Rica, serán denominadas como “Comisión de Reforma Electoral”; como coloquialmente se les conoce a lo interno de la Asamblea Legislativa, así como son denominadas por la prensa.

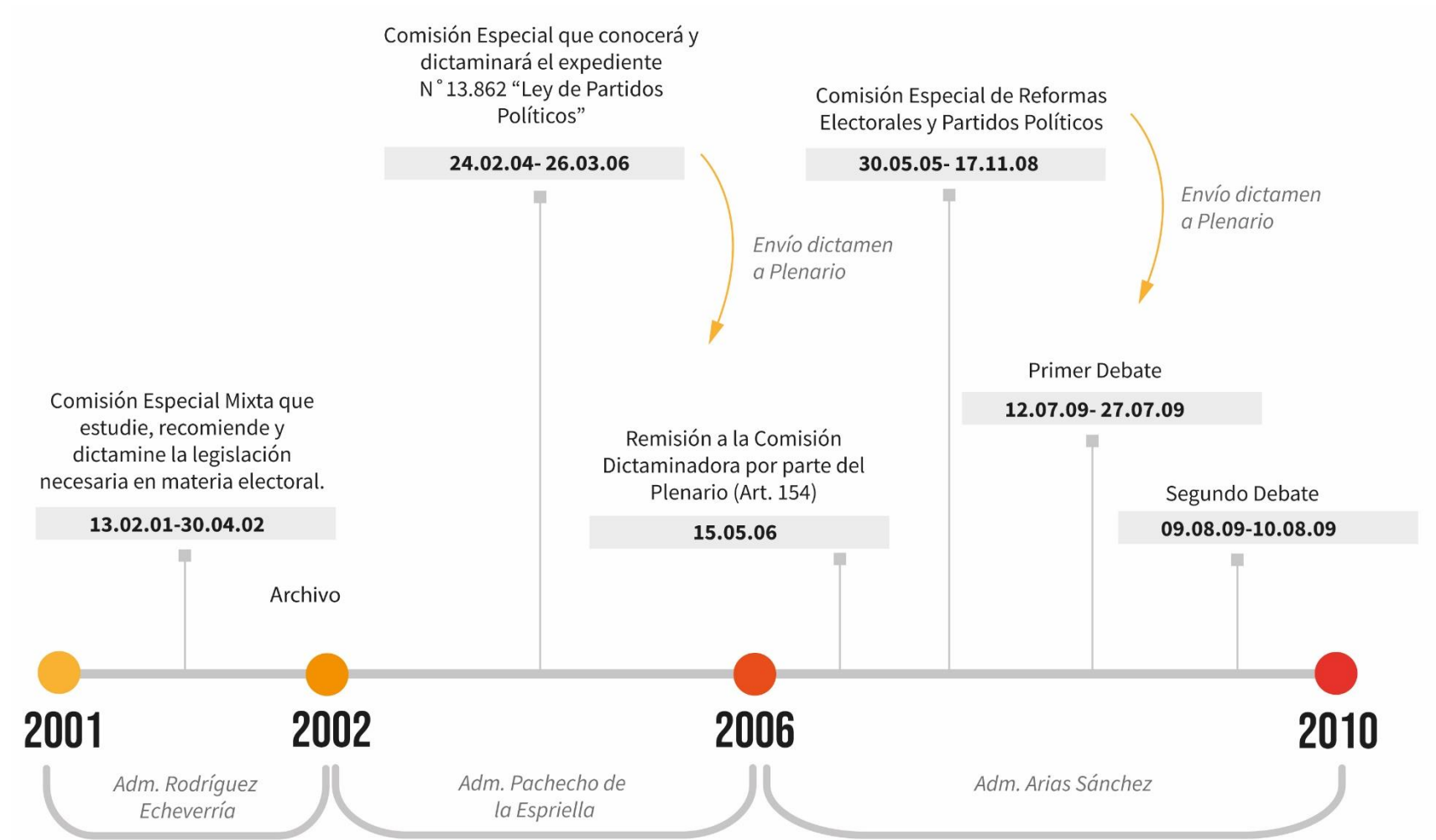


Sin embargo, a pesar de la postura positiva que expresaba el Poder Ejecutivo sobre el proyecto 14.268, en el Congreso no se recibió de forma tan favorablemente; principalmente porque el interés de los diputados y diputadas de la Comisión era avanzar en la discusión y dictaminar el proyecto “Ley de Partidos Políticos” (Proyecto 13.862). Por lo tanto, en el mejor de los casos, se visualizaba una discusión paralela entre ambos proyectos, sin ser prioritario el proyecto 14.268. Esta situación parecía no molestar a las autoridades del TSE; Oscar Fernández, entonces presidente de dicho Tribunal, expresó que ambos proyectos contenían propuestas del agrado del ente rector electoral, por lo que no encontraba inconveniente con que se diera prioridad al trámite del proyecto 13.862 (Jiménez Rueda, 2001).

Así se marca el inicio del proceso legislativo seguido por el proyecto 14.268. Como se observa en el diagrama 2.1, el proyecto permanece en la “Comisión Especial Mixta que estudie, recomiende y dictamine la legislación necesaria en materia electoral”, hasta el final de la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002); después de esto queda archivado por casi dos años, hasta que es retomado por la “Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 ‘Ley de Partidos Políticos’”, la cual lo dictamina de manera favorable y lo envía al Plenario Legislativo para su Primer Debate, justo al final de la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006). Iniciando la Administración Arias Sánchez (2006-2010) el Plenario decide remitir nuevamente el proyecto a una comisión dictaminadora, y para ello crea la “Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos”. Finalmente, el proyecto regresa al Plenario y es aprobado en segundo debate en agosto del 2009.

Este capítulo se concentra en analizar el proceso legislativo del proyecto 14.268 sucedido desde su ingreso en la corriente legislativa, en el 2001, pero principalmente centrándose en el periodo de gobierno 2002-2006; en el cual el proyecto es retomado y sometido a una discusión más profunda por parte del Congreso. Además, se pasa a revisar como la coyuntura endógena y exógena a la Asamblea Legislativa pudieron afectar dicho proceso.

**Diagrama 2.1 Principales pasos del proceso legislativo seguido por el proyecto 14.268 (Código Electoral)**



**Fuente:** Construcción propia, a partir del expediente legislativo del proyecto 14.268

Para lograr lo anterior, el primer apartado describe, de forma general, el procedimiento y reglas legislativas que permiten a un proyecto de ley convertirse, finalmente, en ley de la República. El propósito de dicho apartado es ubicar al lector para que tenga una mejor comprensión de las particularidades del proceso legislativo seguido por el proyecto 14.268. El segundo apartado hace una revisión del proceso y discusión legislativa seguido por el proyecto en el periodo 2001-2002. El tercer apartado expone las características de la coyuntura interna y externa a la Asamblea Legislativa en el periodo 2002-2006; y la cuarta sección hace una revisión integral del proceso y discusión legislativa en torno al proyecto 14.268 en el periodo 2002-2006; haciendo énfasis en los cambios que este proyecto sufrió y en las posiciones de los diputados y diputadas respecto a este.

## **2.1 El proceso de discusión y aprobación de leyes en Costa Rica**

Las reglas y disposiciones que regulan el proceso legislativo en torno a la discusión y aprobación de leyes, están definidas en el Reglamento de la Asamblea Legislativa. Al igual que muchos cuerpos normativos, el reglamento legislativo ha sufrido algunas variaciones desde su aprobación en 1962; sin embargo, los elementos fundamentales del proceso legislativo en este tema han quedado prácticamente invariables en sus casi 60 años de vigencia. No obstante, es necesario conocer con precisión cuáles eran las reglas y procedimientos a seguir durante la discusión y aprobación del expediente 14.268, esto debido tanto a que estas dan forma y delimitan la discusión política sobre dicho proyecto; así como también son un elemento necesario a considerar por los actores involucrados, para promover o detener el avance del proyecto de ley, según cuales fueran sus intereses. Por lo tanto, en este apartado se expondrá cuál era el procedimiento legislativo vigente, durante el periodo de estudio, para la discusión y aprobación de un proyecto de ley.

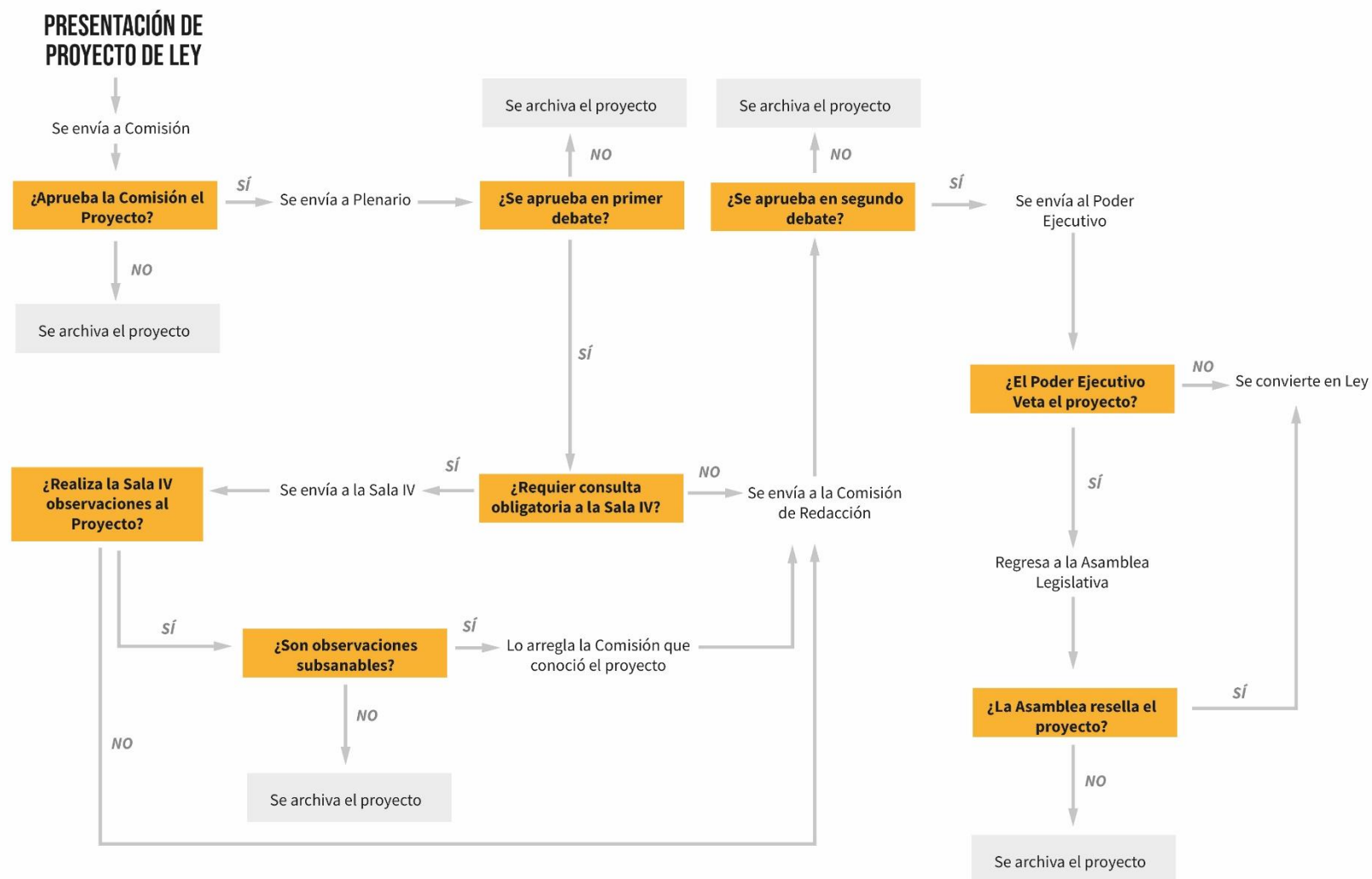
El proceso general para convertir un proyecto legislativo -también llamado proyecto de ley- en una ley en Costa Rica, se muestra en el diagrama 2.2. Este proceso se inicia con la presentación del proyecto de ley ante la Secretaría del Directorio Legislativo; según lo que indica la Constitución Política, la iniciativa legislativa, es decir, la capacidad de presentar un proyecto de ley, la tienen las y los diputados (*iniciativa legislativa*), el Poder Ejecutivo

(*iniciativa gubernativa o ejecutiva*) y el Pueblo (*iniciativa popular*). Sin embargo, para que un proyecto de ley sea presentado por iniciativa popular, se requiere que vaya acompañado por un número de firmas de ciudadanos y ciudadanas igual al 5% del padrón electoral (República de Costa Rica, 1949, art. 123).

Dado lo complicado que resulta recolectar firmas equivalentes a un 5% del padrón electoral, así como al hecho que otras instancias del Estado, como el Poder Judicial, el TSE, las Municipalidades, etc., no cuentan con iniciativa para presentar de manera directa proyectos de ley ante la Asamblea Legislativa; se ha generado un mecanismo informal para solventar esta situación; conocido como *iniciativa indirecta*. Esta consiste en que los promotores de un proyecto de ley, que no cuentan con la capacidad legal de presentarlo ante el Congreso, buscan un/a diputado/a, un conjunto de estos o, incluso, al Poder Ejecutivo, para que asuman el papel de “promotores o patrocinadores” del proyecto, y lo presenten directamente ante la Secretaría del Directorio Legislativo (Ramírez Altamirano, 2008, p. 172). El caso analizado en esta tesis responde a este tipo de iniciativa, ya que el proyecto fue redactado por el TSE, en colaboración con expertos en la materia, e introducido a la corriente legislativa gracias al apoyo del Poder Ejecutivo.

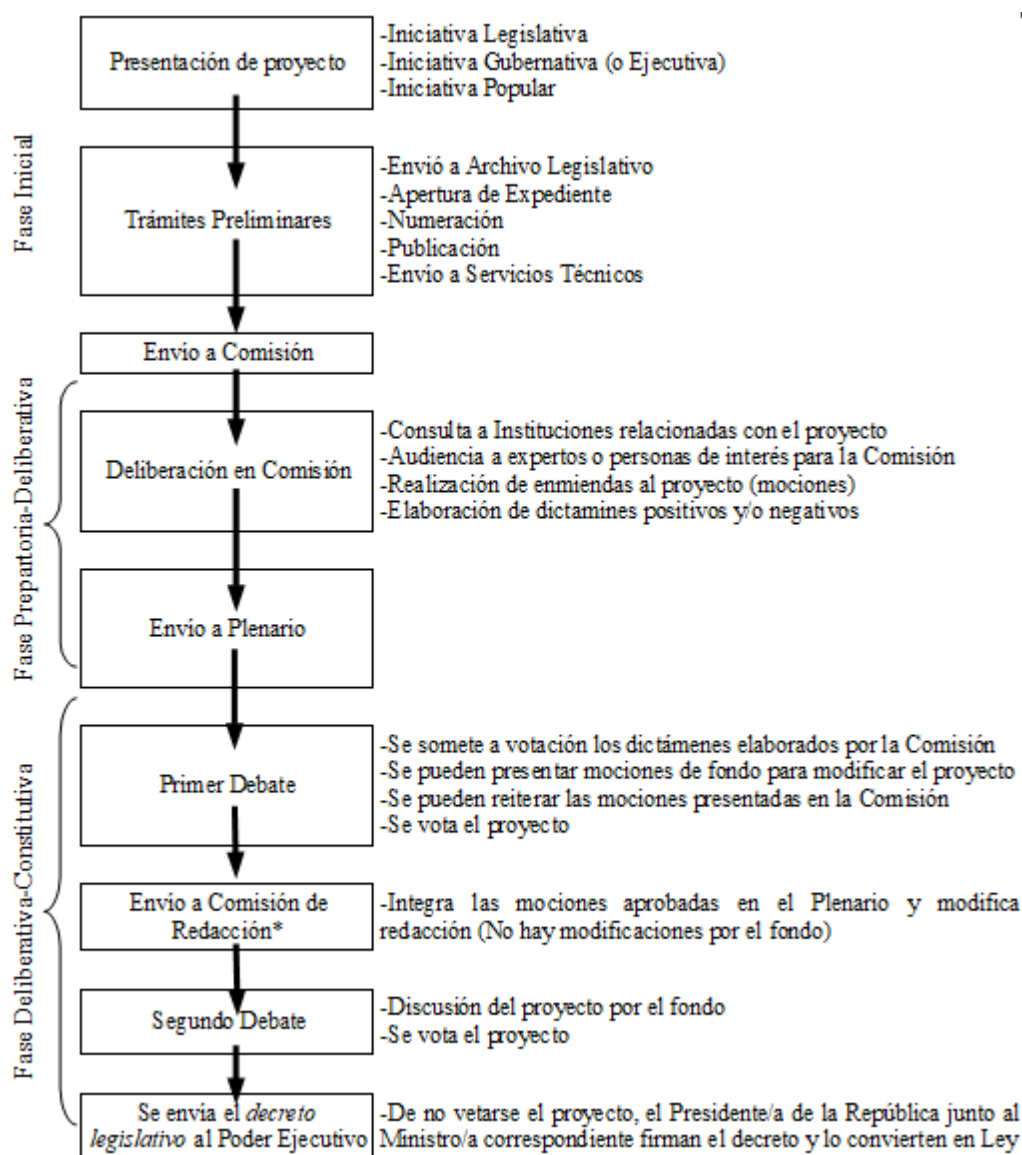
El hecho que el proyecto 14.268 responda a una iniciativa indirecta es importante porque supone, primero, que hay actores externos a la Asamblea Legislativa que elaboraron el proyecto, y que están interesados en darle seguimiento e impulsarlo para lograr convertirlo en ley, lo cual tendrá un impacto en la dinámica legislativa. Segundo, que hubo una conversación previa entre los actores que redactaron el proyecto, y los operadores políticos que lo acogieron para presentarlo ante el directorio legislativo; esto implica que hubo algún tipo de negociación política preliminar que podría eventualmente favorecer el proceso. Sin embargo, al no ser elaborado el proyecto por los partidos representados en el Congreso, eventualmente estos podrían perder el interés en este, o bien, estarían dispuesto a dejarlo de lado para concentrarse en otros proyectos de su propia iniciativa. Por ejemplo, esta situación ocurrió en los intentos de aprobar una ley de referéndum en la Asamblea Legislativa, entre 1990 y el 2000 (Altmann Borbón, 2002).

**Diagrama 2.2 Proceso para la aprobación de una ley en Costa Rica**



**Fuente:** Construcción propia

**Diagrama 2.3 Proceso legislativo para la deliberación y aprobación de un proyecto de ley**



\*En caso de ser necesario, el proyecto se envía a la Sala Constitucional para su consulta y, posteriormente, las observaciones planteadas por este ente son incorporadas al proyecto

**Fuente:** Construcción propia

Después de ser presentado un proyecto de ley es sometido a los llamados *trámites preliminares*, los cuales incluyen su numeración, apertura de expediente, envío a la Unidad de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa para su estudio, y su publicación en el

Diario Oficial La Gaceta; sin embargo, se puede prescindir de este último trámite si el proyecto es muy extenso. Finalmente, el presidente de la Asamblea Legislativa designa a cuál Comisión Legislativa se le remitirá el proyecto. La costumbre es que envíe el proyecto a una Comisión que se relacione con la materia que trate el contenido del proyecto; sin embargo, es posible que lo envíe a una comisión que no se vincule directamente con este. A este conjunto de procedimientos que permite el ingreso de un proyecto de ley a la *corriente legislativa*, se les conoce como la *fase inicial o introductoria* (Ramírez Altamirano, 2008; Vargas Méndez, 2007).

La siguiente fase es conocida como *Preparatoria-Deliberativa*, en esta el proyecto es enviado a una Comisión para su estudio y posible modificación (ver diagrama 2.3). Todo proyecto que es trasladado a una Comisión llega a ocupar el último puesto del orden del día; sin embargo, puede modificarse esa posición si existe el apoyo de  $\frac{3}{4}$  de los diputados y diputadas presentes.

Asimismo, es necesario indicar que el reglamento de la Asamblea Legislativa establece la existencia de distintos tipos de comisiones que pueden analizar un proyecto de ley; y según las características de estas comisiones será el procedimiento a aplicar a la deliberación: Los tipos de comisiones establecidas por el reglamento legislativo son: Comisión Permanente Ordinaria, Comisión Permanente Especial, Comisión Especial y Comisión Especial Mixta.<sup>33</sup>

La Asamblea Legislativa cuenta con seis Comisiones Permanentes Ordinarias, estas son: Gobierno y Administración, Asuntos Económicos, Asuntos Hacendarios, Asuntos Sociales, Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales, y Asuntos Jurídicos. Cada una está conformada por nueve diputados y diputadas, con la excepción de Asuntos Hacendarios, que cuenta con 11 integrantes, y cada legislador solo puede estar nombrado en una de estas comisiones. Asimismo, estas comisiones son integradas por la Presidencia del Directorio Legislativo, a partir de las recomendaciones realizadas por los jefes de Fracción, y deben tratar de reflejar la composición de la Asamblea Legislativa. Asimismo, estas comisiones son

---

<sup>33</sup> El reglamento también establece la posibilidad de crear *Comisiones Especiales de Investigación*, para analizar casos relacionados con la tarea de control político que realiza la Asamblea Legislativa

las encargadas principalmente de estudiar y dictaminar los proyectos de ley (Asamblea Legislativa, 1962; art. 65, 67 y 68).

**Tabla 2.1. Características de los tipos de comisiones presentes en la Asamblea Legislativa de Costa Rica**

Tipo	Permanente Ordinaria	Permanente Especial	Especial	Especial Mixta
Asuntos que trata	Gobierno y Administración Asuntos Económicos Asuntos Hacendarios Asuntos Sociales, Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales Asuntos Jurídicos	Honores Redacción Relaciones Internacionales y Comercio Exterior Consultas de Constitucionalidad Mujer Ingreso y Gasto Público Narcotráfico Nombramientos Juventud, niñez y adolescencia Ambiente	Se les encomienda la investigación o análisis de una situación o asunto determinado por parte de la Asamblea Legislativa.  Cuando se les encomienda el estudio de un proyecto de ley, son conocidas como <i>Comisiones Especiales Ad-hoc</i>	Se les encomienda la investigación o análisis de una situación o asunto determinado por parte de la Asamblea Legislativa.
Integrantes	9 diputados/as, excepto por la Comisión de Hacendarios (11 diputados)	De 5 a 9 diputados, según establezca el Reglamento de la Asamblea Legislativa	La moción que crea la comisión definirá el número de diputados que la integrará. Estas pueden tener 3, 5, 7 o 9 diputados.	La moción que crea la comisión definirá el número de diputados que la integrará. Estas pueden tener 3, 5, 7 o 9 diputados.  Además, estarán presentes otras personas que no sean legisladoras, nombradas como asesores debido a sus calidades y conocimiento. Estas personas tienen derecho a voz, pero no a voto.

**Fuente:** Construcción propia

En lo que respecta las Comisiones Permanentes Especiales, el reglamento legislativo establece 11 comisiones de este tipo (Asamblea Legislativa, 1962; art. 84), las cuales tratan temas que van del Control del Ingreso y Gasto Público hasta el Ambiente (ver tabla 2.1). Estas comisiones no tienen como objetivo prioritario el estudio de proyectos de ley, sino la realización de actividades relacionadas con el control político (por ejemplo, la Comisión de



Ingreso y Gasto Público), con actividades complementarias al proceso de formación de la ley (por ejemplo, las Comisiones de Redacción y Control de Constitucionalidad) u otras tareas y obligaciones que debe atender la Asamblea Legislativa (por ejemplo, la Comisión de Nombramientos). Sin embargo, algunas Comisiones Permanentes Especiales, como la Comisión de la Mujer y la Comisión de Ambiente, tienen también la capacidad de dictaminar proyectos de ley (Ramírez Altamirano, 2008, p. 56).

Las Comisiones Especiales y Especiales Mixtas se forman durante un periodo de tiempo para investigar sobre un tema o asunto determinado (conocidas entonces como Comisiones Investigadoras); o bien, para analizar un proyecto de ley de especial complejidad (reciben entonces el nombre de Comisión Ad-hoc). En la moción en las que se propone su creación se determina cuántos diputados y diputadas la conformarán y, en algunas ocasiones, se indican que partidos políticos estarán representados. En el caso de las Comisiones Mixtas estas cuentan entre sus miembros a personas que no han sido electas como diputados/as, pero que por su conocimiento de un tema funcionan como asesores, contando con voz, pero sin voto en la comisión (Asamblea Legislativa, 1962; art. 90 y 91).

Una vez que el proyecto de ley es recibido por la comisión designada para su estudio, los legisladores y legisladoras pueden utilizar su capacidad de enmienda para modificarlo, esto mediante la presentación de *mociones*. Es necesario indicar que cualquier diputado o diputada puede presentar mociones a un proyecto de ley, aunque no forme parte de la comisión que lo esté analizando. Asimismo, las comisiones pueden solicitar la comparecencia de expertos, funcionarios públicos o cualquier otra persona cuya opinión consideren necesaria escuchar para dictaminar el proyecto en estudio.

Un punto necesario a destacar es que, por su naturaleza, los proyectos de ley que afecten al Poder Judicial, TSE, a las Instituciones Autónomas (por ejemplo el Instituto Costarricense de Electricidad o la Caja Costarricense de Seguro Social) o a las Universidades Públicas, deben consultarse de manera obligatoria a estas, y su criterio expresado es de acatamiento obligatorio para la comisión; incluso si este fuera rechazar de manera total o parcial el proyecto de ley (Agüero Salazar, 1995, pp. 17–18). Así, en estos casos particulares, estas instituciones adquieren capacidad de *veto institucional*, pudiendo por lo tanto modificar o detener la aprobación de proyectos de ley contrarios a sus intereses. Sin embargo, se puede

ignorar o desestimar el criterio expresado por estas instituciones respecto al proyecto de ley presentado, si así lo acuerdan al menos  $\frac{3}{4}$  de los diputados y diputadas que conforman la comisión.

Tras dar por acabado el estudio del proyecto de ley, así como haber realizado las enmiendas que consideraran pertinente, la comisión encargada dictamina el proyecto. Es necesario indicar que este dictamen puede ser positivo o negativo; asimismo, puede ser unánime, de mayoría o de minoría; según sea la cantidad de diputados y diputadas que lo suscriban. Si el proyecto recibe un dictamen negativo unánime, o un dictamen negativo de mayoría sin que se hayan presentado al menos un dictamen positivo de minoría, este se archiva de manera inmediata (Asamblea Legislativa, 1962; art. 81, 81 bis y 82). En los casos en que hay al menos un dictamen positivo y este es aprobado (unánime, de mayoría o de minoría), el proyecto es enviado al Plenario Legislativo; dando inicio así a la *fase deliberativa-consultiva*.

Al llegar al Plenario, el proyecto entra en lo que se conoce como “Primer Debate”, este se inicia dando lectura al dictamen o dictámenes enviados por lo comisión respectiva (este trámite puede dispensarse por acuerdo del Plenario), iniciando por el dictamen positivo de mayoría. Una vez finalizada su lectura, se somete a votación. En caso de ser rechazado, se lee el dictamen siguiente, y se repite el procedimiento hasta que alguno de los dictámenes sea aceptado. En caso de que el dictamen aceptado sea negativo, el proyecto es enviado al archivo.

Si el dictamen aceptado es positivo, se inicia la discusión por el fondo del proyecto. En este caso los diputados y diputadas tienen hasta cuatro días para presentar mociones de fondo; así como realizar mociones de reiteración, las cuales son una revisión de mociones presentadas en la comisión que estudió el proyecto, pero que no fueron aceptadas (Asamblea Legislativa, 1962; art. 137 y 138). Una vez finalizada la revisión de las mociones, el texto del proyecto se somete a votación, y si es aprobado por al menos 38 votos, continúa su trámite legislativo.

En caso de que el proyecto en cuestión se relacione con materia constitucional, o por solicitud de al menos 10 diputados y diputadas, el texto es enviado a la Sala Constitucional

para su revisión, la cual tiene un mes para pronunciarse. En caso que la Sala Constitucional no tenga observaciones sobre el texto, este pasa directamente a “Segundo Debate”; en caso contrario, este se envía a la Comisión de control de Constitucionalidad, la cual incorpora las observaciones del tribunal constitucional, pero si determina que es imposible realizar los cambios requeridos, envía a archivar el proyecto. Si bien la consulta que se realiza a la Sala Constitucional, sea o no de carácter obligatorio, tiene la intención de ser “preventiva” y evitar que se apruebe legislación que riña con los principios de la Constitución Política del país, en la práctica da a este ente una capacidad de *veto institucional*.

Al llegar a segundo debate, el proyecto ya no puede ser modificado; sin embargo, se le da a los diputados y diputadas la oportunidad que argumente su posición sobre el fondo de este. Una vez finalizada esta discusión, se somete nuevamente a votación, y se obtiene al menos 38 votos favorables, se convierte en un *decreto legislativo*, y es enviado al Poder Ejecutivo para que sea sancionado como Ley.

Tras recibir el decreto legislativo, la Presidencia de la República tiene dos opciones: La primera, firmarlo junto al ministro o ministros cuya cartera se relaciona con el contenido del proyecto, y con ello oficialmente queda constituido en Ley tras su publicación en el Diario Oficial La Gaceta. La segunda opción es vetar el proyecto alegando razones de conveniencia o constitucionalidad (República de Costa Rica, 1949, art. 126 y 140 inciso e). Se observa aquí otro actor con capacidad de *veto institucional*.

En caso de que el decreto legislativo sea vetado por la Presidencia de la República, este regresa a la Asamblea Legislativa, quién puede *resellarlo* con una votación favorable de, al menos, 38 diputados y diputadas. Si se resella el proyecto, este queda sancionado como ley de la República, en caso contrario, es enviado al archivo legislativo. Sin embargo, el veto realizado por el Poder Ejecutivo puede contener sugerencias de modificación del proyecto de ley; si este es el caso, se remite a la Comisión que lo dictaminó, la cual puede acordar resellar el proyecto, rechazarlo y archivarlo, o bien, incorporar las modificaciones planteadas desde el Poder Ejecutivo. Si se elige esta última opción, el proyecto regresa a Plenario para someterse nuevamente a “Primer Debate”, y se repite todo el proceso descrito desde ese punto (Asamblea Legislativa, 1962, art. 181).

Una vez descrito los elementos generales del proceso legislativo que siguen los proyectos de ley en el congreso costarricense; en las siguientes páginas del capítulo se pasa a describir y analizar el proceso legislativo que siguió el proyecto 14.268 durante el periodo 2001-2006. El propósito es identificar los factores que pudieron dificultar el avance del proyecto, así como las estrategias seguidas por los actores políticos interesados en el proyecto para promover aquellos puntos en los que tenían interés o bloquear los puntos que atentaban contra sus intereses.

## **2.2 La incipiente discusión del proyecto 14.268, 2001-2002**

El proyecto 14.268 inicia su discusión en la “Comisión Especial Mixta que estudie, recomiende y dictamine la legislación necesaria en materia electoral” en febrero del 2001. Esta comisión legislativa había sido constituida para analizar distintos proyectos de ley relacionados con reformas a la legislación electoral, no solo la “Ley de Partidos Políticos” (Proyecto 13.862), también se discutía en su seno la “Ley para facilitar el acceso a los cargos de regidores municipales” (Proyecto 14.350), la “Ley para reducir el porcentaje de la deuda política” (Proyecto 14.401), y la “Adición de un artículo 87 bis y reforma del inciso D) del artículo 151 del Código Electoral, N.º 1536 y sus reformas” (Proyecto 14.420), por mencionar algunos de los proyectos en los que trabajaron.

Esta comisión estuvo compuesta por 3 diputados/as del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), 3 diputados del Partido Liberación Nacional (PLN), 1 diputado del Partido Fuerza Democrática, 1 diputado del Partido Integración Nacional (PIN) y 1 diputado del Partido Renovación Costarricense (PRC).

El cuadro 2.1 compara el índice de poder de Banzhaf que tienen los partidos políticos con representación en el Plenario Legislativo, con el índice de poder de Banzhaf de los partidos representados en la Comisión. Se constata que, si bien en lo que respecta a la toma de decisiones por mayoría simple la conformación de la Comisión brinda una cuota de poder mayor al PLN respecto a la que tiene en el Plenario Legislativo, en lo que respecta a la toma de decisiones por mayoría calificada, la distribución es más representativa; aunque brinda

una pequeña cuota de poder a los partidos políticos minoritarios representados en su seno, algo de lo que carecían del todo en el Plenario durante ese periodo legislativo.

**Cuadro 2.1 Comparación del índice de poder de Banzhaf de los partidos políticos en el Plenario Legislativo y de los partidos políticos en la Comisión Especial Mixta que estudie, recomiende y dictamine la legislación necesaria en materia electoral. Costa Rica, 2001-2002**

Partido	Plenario Legislativo			Comisión		
	Diputados/as	Índice de Poder de Banzhaf		Diputados/as	Índice de Poder de Banzhaf	
		Mayoría Simple	Mayoría Calificada		Mayoría Simple	Mayoría Calificada
PUSC	27	55,1%	50%	3	28,75%	41,18%
PLN	23	10,2%	50%	3	28,75%	41,18%
FD	3	10,2%	--	1	14,29%	5,8%
PIN	1	6,12%	--	1	14,29%	5,8%
PRN	1	6,12%	--	1	14,29%	5,8%

\*Solo se muestran los cálculos para los partidos políticos representados en la Comisión

\*\*En el Plenario Legislativo la mayoría simple se calcula sobre la base de 29 votos y la mayoría calificada sobre 38 votos

\*\*\*En Comisión la mayoría simple se calcula sobre la base de 5 votos y la mayoría calificada sobre 7 votos

**Fuente:** Construcción propia, a partir de datos proporcionados por la Asamblea Legislativa

Asimismo, los datos del cuadro 2.1 permiten concluir que la distribución del poder, tanto en Plenario como en Comisión, son consecuentes con el periodo bipartidista que imperaba en el sistema de partidos políticos (Brenes Villalobos, 2007, 2010; Díaz González, 2011; Hernández Naranjo, 2011). Dado esto, lo esperable es que las decisiones y cambios aprobados respecto al proyecto 14.268, fueran proclives a fortalecer o mantener este sistema bipartidista.

El proyecto 14.268 se discute por primera vez en Comisión el 8 de mayo del 2001, en esta sesión se aprueban dos mociones para hacer consultas obligatorias y facultativas a distintos entes públicos y organizaciones que podrían estar interesadas en la materia a tratar en dicho proyecto (ver tabla 2.2). En lo que respecta a las consultas obligatorias, no es de extrañar que la respuesta del TSE sea la de “apoyar en todos sus extremos” el proyecto 14.268, dado que este fue elaborado por el propio tribunal electoral (Fonseca Mayorga, 2001a).

**Tabla 2.2 Consultas obligatorias y facultativas realizadas por la Comisión Especial Mixta que estudie, recomiende y dictamine la legislación necesaria en materia electoral. Marzo, 2001**

Consultas Obligatorias	Consultas Facultativas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal Supremo de Elecciones</li> <li>• Municipalidades</li> <li>• Corte Suprema de Justicia</li> <li>• Autoridad Reguladora de Servicios Públicos</li> <li>• Instituto Nacional de Mujeres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partidos Políticos</li> <li>• Contraloría General de la República</li> <li>• Defensoría de los Habitantes</li> <li>• Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto</li> <li>• Ministerio de Seguridad Pública</li> <li>• Instituto Nacional de Estadística y Censo</li> <li>• Conferencia Nacional de Asociaciones de Desarrollo</li> <li>• Dirección Nacional de Desarrollo Comunal</li> <li>• Cámara Nacional de Transportista</li> <li>• Cámara Nacional de Radio</li> </ul>

**Fuente:** Construcción propia, con base en: Comisión Especial Mixta que estudie, recomiende y dictamine la legislación necesaria en materia electoral. Acta N.º 36 del 8 de marzo, 2001.

Por su parte, el Instituto Nacional de Mujeres (INAMU) presentó varias críticas y recomendaciones al proyecto. La principal crítica expresada por el INAMU se refiere al mecanismo de elección por lista abierta, o voto preferente, que proponía para las elecciones legislativas y municipales, ya que esta institución considera que atentaba con el establecimiento de cuotas de género para garantizar la participación y representación de las mujeres en puestos de elección popular:

Pero antes que todo, quisiera muy enfáticamente aclarar que los tres aspectos más críticos tienen que ver, en primer lugar, con el hecho de que el mecanismo propuesto de listas alternas por género (Art. 5) queda sin efecto al existir el voto preferente (Art. 167) y el sistema de adjudicación de escaños establecido en el Art. 168; situación que debe corregirse inmediatamente por las implicaciones que tiene para el efectivo cumplimiento de los derechos políticos de las mujeres (Valerín Rodríguez, 2001).

La crítica anterior es importante de considerar debido a que se dirige hacia dos de los elementos que el TSE proponía como innovaciones importantes en la legislación electoral (ver tabla 2.1). Las otras observaciones realizadas por el INAMU se relacionan con la necesidad de dirigir una parte del dinero público, destinado a los partidos políticos, para la capacitación de mujeres integrantes en dichas organizaciones; así como la implementación de mecanismos efectivos para garantizar que el 40% de puestos en las estructuras internas de los partidos fueran ocupados por mujeres (Valerín Rodríguez, 2001).

El criterio emitido por la Corte Suprema de Justicia es, de manera general, favorable hacia el proyecto. Sin embargo, indica que le llama la atención que en la prohibición a los servidores públicos de participar en discusiones u actividades político-electorales en horas laborales, así como usar insumos públicos para dicho propósito, según lo expresado en el artículo 116 del proyecto, no haya incluido a los fiscales del Ministerio Público o, por lo menos, al Fiscal General. Asimismo, consideran pertinente que se extienda la prohibición de realizar actividades proselitistas en las instalaciones de los Tribunales de Justicia o cerca de estos (Navarro Romanini, 2001, p. 2). En cuanto a la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP), no consta en el expediente del proyecto 14.268 que la Comisión haya recibido su criterio; esto a pesar de haberlo solicitado como parte de las consultas obligatorias. Tampoco consta respuesta por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (Asamblea Legislativa, 2001).

En cuanto las consultas solicitadas a las Municipalidades, solo respondieron 7 de las 81 municipalidades existentes en ese momento. Las respuestas brindadas por los gobiernos locales son variadas; por ejemplo, las Municipalidades de Guácimo y Alvarado simplemente informan que sus respectivos Consejos Municipales emitieron votos de apoyo hacia el proyecto 14.268, sin dar mayores argumentos (Figuerola de Orozco, 2001; Sequeira Gamboa, 2001). En cambio, otras Municipalidades si emitieron observaciones al proyecto, tal es el caso de las Municipalidades de Oreamuno, Esparza, San José, Vázquez de Coronado y Alajuela. Entre las observaciones que realizan están: la falta de sanciones y mecanismos para sustituir a las personas designadas en cargos de elección popular que hayan cometido un delito; así como la inclusión de otros mecanismos de participación de la ciudadanía, como cabildos u otro tipo de consultas populares. Asimismo, expresan objeciones a que se permitan

que “grupos independientes” participen en las elecciones municipales, ya que consideran que pone en desventaja a los partidos políticos, los cuales deben cumplir con mayores requisitos y exigencias (Arroyo Mora, 2001; Corrales López, 2001; León Vásquez, 2001b; Rodríguez Saborío, 2001; Solano, 2001).

En lo que respecta a las consultas facultativas realizadas, llama la atención que ninguno de los partidos políticos con representación en la Asamblea Legislativa emitió criterio o realizó observación alguna al proyecto 14.268, con excepción del PRC.<sup>34</sup> Posiblemente, al tener representación en el Congreso, estas agrupaciones consideraron que no requerían responder a la consulta, ya que contaban con la capacidad de emitir su opinión directamente en la discusión legislativa, así como utilizar su derecho de enmienda para influir en el contenido del proyecto. Además, en ese momento parecía que una reforma al régimen electoral y de partidos políticos se lograría a partir del proyecto 13.862; por lo cual es factible suponer que no se consideraba prioritario, por parte de estas agrupaciones políticas, dar un estudio detallado al contenido del proyecto.

Respecto al criterio enviado por el PRC a la comisión, es necesario indicar que fue elaborado por Justo Orózco Álvarez, en aquel momento diputado y miembro de la Comisión Especial que analizaba el proyecto. Este criterio es valioso porque permite constatar cuáles puntos consideraba Orózco Álvarez fundamentales de mantener o fortalecer en el proyecto 14.268. Así, el diputado del PRC remite las siguientes consideraciones a la comisión:

1. El proyecto de ley debería contener en su articulado un Título específico sobre Grupos Independientes, su organización, inscripción y funcionamiento
2. El Código Electoral debería ser la normativa general en esta materia y de ella deberían derivarse las demás legislaciones
3. Además, es de importancia trascendental para nuestro sistema político la defensa del Voto Preferente, por medio del que, se daría una verdadera equidad entre los partidos políticos minoritarios y mayoritarios del país.
4. Debería aprobarse esta legislación lo antes posible con el objetivo de que la misma se haga valer en las próximas elecciones.(Orózco Álvarez, 2001)

---

<sup>34</sup> El Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), en la figura de su secretario general, solicita más tiempo a la comisión para pronunciarse sobre el proyecto; sin embargo, no consta en el expediente que remitiera alguna observación o criterio.



El otro partido político que remite su criterio a la Comisión es el Partido Yunta Progresista Escazuceña, la cual era una agrupación política a escala cantonal. Básicamente sus observaciones van en dos líneas: 1) Asegurar financiamiento público a las elecciones municipales y 2) Solo permitir la postulación de mujeres a los puestos de síndicos, concejales de distrito y suplentes; ya que argumentan que en su experiencia la participación de los hombres en dichos puestos de elección popular “ha dejado mucho que desear” (Sancho Castro, 2001).

Por su parte, el Ministerio de Seguridad Pública indicó que, en su criterio, lo dispuesto en el Proyecto 14.268 se enmarca en lo establecido en la Constitución Política, respecto al principio de colaboración que esa dependencia debe presentar a la organización y resguardo del proceso electoral; por lo que no presentó ninguna observación (Ramos Martínez, 2001).

La Procuraduría General de la República también envía su criterio a la Comisión, principalmente se centra en determinar si la figura del amparo electoral que se crea en el texto riñe con las funciones y la jurisdicción de la Sala Constitucional; a lo que concluye que esa figura es consecuente a lo dispuesto en la jurisdicción costarricense y a las funciones propias del TSE (Rojas Chaves, 2001).

Es interesante mencionar que se hicieron consultas facultativas a dos cámaras empresariales: la Cámara Nacional de Radio (CANARA) y la Cámara Nacional de Transporte; las cuales representen gremios que se encuentran estrechamente vinculados con actividades necesarias a realizar durante las campañas electorales, y por lo cual tendrían un interés directo en el contenido de un nuevo Código Electoral, ya que esto podría impactar sus ingresos económicos. Sin embargo, ninguna de estas Cámaras, ni ningún actor empresarial, emite criterio a la Comisión, a diferencia de lo que ocurre más adelante del proceso, donde diversos actores empresariales privados remiten sus criterios a la Comisión, en procura de tratar que el proyecto aprobado no vaya en contra de sus intereses económicos.

Tras recibir las consultas obligatorias, el proyecto 14.268 vuelve a discusión el 21 de junio del 2001 en la comisión correspondiente. Ese día el presidente de la Comisión, el diputado Ovidio Pacheco Salazar (PUSC) indicó que el proyecto era muy complejo, por lo

que requería un “texto sustitutivo” para ordenarlo; para lo cual creó una subcomisión conformada por los diputados Ricardo Sancho Chavarría (PLN), Justo Orózco Álvarez (PRC), y el propio Ovidio Pacheco, quién además sería el coordinador de dicha subcomisión (Comisión Especial Mixta que estudie, recomiende y dictamine la legislación necesaria en materia electoral. Acta N° 40 del 21 de junio, 2001, p. 4). Es necesario aclarar que ningún otro diputado o diputada miembro de la comisión se manifestó acerca de la complejidad del proyecto, o de los temas contenidos en este.

Así, el 13 de setiembre del 2001 dicha subcomisión presenta un texto sustitutivo, el cual es aprobado de manera unánime sin que se haya consignado en el acta respectiva algún tipo de discusión u opinión por parte de sus miembros. Tras aprobarse el texto sustitutivo este fue remitido al TSE en procura de que emitiera un criterio sobre este (Comisión Especial Mixta que estudie, recomiende y dictamine la legislación necesaria en materia electoral. Acta N° 41 del 13 de septiembre, 2001).

La respuesta brindada por el TSE fue la de su total oposición al texto sustitutivo, ya que consideraban que este cercenaba de manera sustantiva la propuesta original, que había sido autoría de dicho ente electoral, siendo entonces una propuesta de legislación inadecuada. A manera de ejemplo, el TSE señala algunas de las deficiencias que encuentra al texto sustitutivo:

- a) Elimina la relación de principios del derecho electoral.
- b) Suprime la explicación y jerarquía de fuentes del ordenamiento electoral
- c) Entre las atribuciones del Tribunal, pasa por alto los institutos de opinión consultiva y desaplicación de normas inconstitucionales para casos concretos.
- d) A lo largo de todo el texto sustitutivo se confunde la figura del asesor electoral con la del delegado electoral del Tribunal
- e) Se suprime todo el articulado relativo a partidos políticos, grupos independientes y al Registro de Partidos Políticos
- f) Elimina el voto preferente. (Fonseca Mayorga, 2001b)

Con la oposición del TSE al texto sustitutivo aprobado, finaliza la discusión del proyecto 14.268 en la Comisión de Reformas Electorales; unos pocos meses después ocurre el cambio de gobierno, y el proyecto pasa al archivo, hasta que es convocado nuevamente a Comisión en el 2004.

Recapitulando el proceso seguido hasta el momento se puede inferir que, si bien el proyecto 14.268 no parece prioritario para los diputados y diputadas que lo estudiaban en la Comisión asignada, el hecho que se elaborara un texto sustitutivo demuestra cierto interés de recoger las opiniones expresadas en las consultas y criterios emitidos por diversos entes. No obstante, es necesario reconocer que las actas de las actas de la Comisión muestran que hay una falta completa de discusión sobre el contenido del proyecto, lo que refleja que no recibió el estudio sistemático y profundo necesario por parte de los diputados y diputadas miembros de la comisión; esta situación se traduce en la aprobación “automática” de un texto sustitutivo que parece estar lejos de la propuesta buscada originalmente por el TSE.

Es necesario indicar que el proyecto 14.268 no fue el único presentado durante el periodo 1998-2002 con la intención de modificar el Código Electoral, como se muestra en la tabla 2.3, durante este periodo se presentaron 7 proyectos más, tres de los cuáles fueron aprobados, otros tres fueron enviado a archivo al aprobarse el dictamen negativo en la comisión que los analizó, y el último terminó en archivo al vencerse el periodo cuatrienal para su discusión.

Lo anterior es relevante debido a que muestra que existía el interés por parte de los diputados y diputadas de modificar el Código Electoral; situación que se recalca al observar que todos los proyectos presentados son de iniciativa legislativa, por lo tanto, no provienen de la iniciativa del TSE; lo cual no quiere decir que dicha institución no aprobara su contenido. Como se mostró en el capítulo 1, que el TSE presente o sea el gestor de un proyecto de ley de reforma al Código Electoral ha sido -prácticamente- condición suficiente para determinar su aprobación por parte del Poder Legislativo. Pero, en el caso que los proyectos presentado por iniciativa legislativa, es necesario la configuración de una serie de condicionantes para lograr que sean aprobados; el más importante: que exista baja dispersión a lo interno de la Asamblea Legislativa, junto a la existencia de una alta incertidumbre electoral en los resultados del proceso recién ocurrido, haya ocurrido problemas o

dificultades durante el anterior proceso electoral, o no haya existido acusaciones hacia la actuación de los magistrados y magistradas del TSE.

**Tabla 2.3 Proyectos de ley de reforma al Código Electoral presentados y discutidos ante la Asamblea Legislativa, 1998-2002-**

Proyecto	Título	Proponente(s)	Tema	Resultado
<b>14400</b>	Adición de un transitorio al artículo 187 del Código Electoral, ley n° 1536	Ovidio Pacheco Salazar (PUSC)	Financiamiento a los partidos políticos	Aprobada
<b>14437</b>	Modificación de los artículos 178, 180, 181, 185, 187, 188, 189 y 192 del Código Electoral y sus reformas	Varios diputados	Financiamiento a los partidos políticos	Aprobada
<b>14396</b>	Adición de un transitorio al Código Electoral	Ovidio Pacheco Salazar (PUSC)	Financiamiento a los partidos políticos	Aprobado
<b>13347</b>	Reforma al párrafo primero del artículo 74 del Código Electoral	Guillermo Constela (PLN)	Elección de candidatos a diputados	Archivado
<b>13736</b>	Adición de un capítulo V al título VI del Código Electoral	Otto Guevara Guth (ML)	Voto en el extranjero	Archivado
<b>14420</b>	Adición de un artículo 87 bis y reforma del inciso d) del artículo 151 del Código Electoral, ley n° 1536 y sus reformas	Guillermo Constela (PLN)	Delitos electorales	Archivado
<b>14592</b>	Reforma al código electoral para incorporar el cumplimiento de las cuotas mínimas de participación política	Alicia Fournier (PLN)	Cuotas de participación de género	Archivado por vencimiento de periodo cuatrienal

**Fuente:** Construcción propia

Para el caso del periodo 1998-2002, encontramos un escenario legislativo con baja dispersión del poder, ya que solo dos partidos, el PLN y el PUSC, tenían los votos suficientes para tomar decisiones por mayoría calificada, aunque todas las agrupaciones políticas

representadas en la Asamblea Legislativa podían intervenir en la toma de decisiones por mayoría simple (Bipartidismo disperso). En cuanto al resto de los condicionantes, hubieron dificultades o problemas durante el proceso electoral de 1998 (ver capítulo 1, sección 1.1.2) y hubo una moderada incertidumbre electoral respecto a los resultados de las elecciones legislativas y presidenciales. Por lo tanto, se puede suponer que había las condiciones políticas requeridas para impulsar reformas al Código Electoral.

Sin embargo, llama la atención que todos los proyectos de ley que modifican el Código Electoral, aprobados entre 1998 y el 2002, se relacionan directamente con el financiamiento de los partidos políticos. En cambio, todos los proyectos que son archivados podían tener algún tipo de injerencia en la competitividad de los partidos, o bien, disminuían su “control” en la designación de sus listas de candidaturas a puestos de elección popular.

Asimismo, los proyectos aprobados no vienen a suponer cambios drásticos en el sistema de financiamiento público para los partidos políticos. El proyecto que produce el mayor cambio es el 14.400, el cual aprueba un transitorio para disminuir el monto del financiamiento electoral del 0.19% del PIB, al 0.11%, pero solo para las elecciones del 2002. Por su parte, el proyecto 14.437 realiza algunas modificaciones para tratar de facilitar el acceso de financiamiento a los partidos “minoritarios”, por medio de la figura de emisión de valores de deuda pública, conocidos coloquialmente como “bonos de deuda política” y; finalmente, el proyecto 14.396 aprueba un transitorio para que el TSE reconozca los gastos incurridos por los partidos políticos en materia de transporte de electores el día de las elecciones.

Como indica Francisco Jiménez Ruíz (2005), los partidos políticos promueven sistemas de financiamiento público que les permita, según su criterio, contar con los recursos adecuados para tener una efectiva participación en las contiendas electorales; asimismo, este autor destaca que la trayectoria histórica y la lógica parlamentaria determinan el sistema de financiamiento de los partidos políticos en cada país (Jiménez Ruiz, 2005, p. 432). Para el caso de Costa Rica, a partir de 1966 el tema del financiamiento electoral se posicionó como relevante en la discusión de reformas electorales; pero es a partir de 1986 que se consolida el sistema de financiamiento público a los partidos, de forma tal que ayuda a consolidar el sistema electoral bipartidista en el país (Hernández Naranjo, 2007, pp. 214–265). De esta

manera, como se indicó antes, las reformas realizadas en el periodo 1998-2002 no vienen a provocar un cambio drástico en el sistema de financiamiento electoral vigente, si no que promueven cambios graduales que siguen la misma trayectoria de otras reformas en esta materia realizada previamente.

Por lo tanto, a pesar de que había condiciones propicias para que se desarrollara una discusión profunda entorno al proyecto 14.268, cabe preguntar por qué esta no se llevó a cabo. Las modificaciones al Código Electoral aprobadas en este periodo de gobierno pueden catalogarse como menores; en cambio, se archivan aquellos proyectos que pueden ser considerados que si pueden provocar cambios importantes o, al menos, modificar de manera sustancial las expectativas electorales de los partidos y sus miembros. Siguiendo lo anterior, el hecho que el proyecto 14.268 no recibiera una discusión profunda se debe precisamente a que este vendría a realizar un cambio drástico en el régimen electoral costarricense, lo que al parecer los diputados y las diputadas en ese momento no estaban dispuestos a promover.

La razón por la cual los diputados y las diputadas no tenían incentivos para realizar cambios importantes en el régimen electoral costarricense podría estar ligado a los cambios en el comportamiento electoral ocurridos en las elecciones de 1998; especialmente a lo referido al importante aumento del abstencionismo que ocurre en dichas elecciones. Hasta 1994 el abstencionismo en las elecciones costarricenses había rondado el 20% del padrón (con excepción de las elecciones de 1953 y 1958), pero en las elecciones de 1998 aumenta a un 30%, sin que haya disminuido en los siguientes procesos electorales. No obstante, en ese momento los partidos no sabían si este aumento en el abstencionismo se trataba de un fenómeno aislado, o bien, una tendencia que se consolidaría con el tiempo; por lo tanto, este aumentaba la incertidumbre electoral y complicaba a las agrupaciones políticas el diseño de sus estrategias para las elecciones nacionales del 2002. Bajo este panorama, no es extraño que los partidos rehuyeran a la realización de cambios drásticos en el régimen electoral que pudiera afectar su desempeño electoral, o bien, agregara nuevas variables y elementos que aumentara la incertidumbre sobre el proceso electoral 2002.

Un aspecto adicional que ayuda a explicar por qué no hubo una discusión profunda en torno al proyecto 14.268 se encuentra en el tiempo. En primer lugar, hay que señalar que los tres proyectos en que se reforma el Código Electoral aprobados en el periodo 1998-2002

estuvieron, en promedio, 38 días en la corriente legislativa antes de ser aprobados en segundo debate por el Plenario. La corta cantidad de tiempo que requirieron para ser aprobados no solamente se debe a eran proyectos sencillos, los cuales procuraban modificar pocos artículos del Código Electoral, sino que también es un indicador de que existía un alto compromiso político entre los partidos para lograr su aprobación, en otras palabras, existía un alto consenso entre los diputados y las diputadas presentes en la Asamblea Legislativa, lo que implicaba poca o nula probabilidad que los proyectos recibieran un veto partidario. En cambio, los otros tres proyectos que fueron archivados por votación estuvieron, en promedio, 439 días en la corriente legislativa; esto a pesar que su complejidad, en lo que respecta al número de artículos del Código Electoral que buscaban modificar, no era muy distinta de la de los proyectos que sí fueron aprobados. Esto refuerza la idea que existía bajo o nulo consenso político en lo que respecta al contenido de los proyectos, lo que eventualmente llevan a que fueran archivados.

Por su parte, pasaron 441 días desde que el proyecto 14.268 inició discusión en la Comisión de Reformas Electorales hasta que se aprobó el texto sustitutivo planteado por dicha comisión; lo cual es un tiempo bastante largo, especialmente si se considera que la discusión realizada en la comisión fue poca, y no se entraron a conocer mociones para modificar el proyecto; salvo la moción que aprobó el texto sustitutivo. De esta manera, los datos expuestos sugieren que, a mayor cantidad de tiempo en corriente legislativa, menor interés y nivel de consenso existían entre los partidos políticos respecto a los proyectos de reforma a la legislación electoral presentados.

La literatura académica sobre la producción legislativa ha indicado que los proyectos importantes son “controversiales”, es decir, por los alcances de su contenido, van acompañados por una discusión nacional sobre los efectos negativos y positivos que este acarreará a la sociedad; lo cual repercute en la actividad legislativa, provocando que estos requieran una mayor cantidad de recursos y, especialmente, de tiempo para ser aprobados (Bertino, 2015). Sin embargo, en este caso mayor cantidad de tiempo no parece ser un indicador de la importancia que tenía el proyecto para los actores políticos involucrados; todo lo contrario, parece mostrar que se dilata el tomar una decisión, debido a la falta de

compromiso entre las partes, o bien, porque simplemente los partidos no tengan un interés especial en este.

Además, es necesario recordar que la Asamblea Legislativa durante el periodo 1998-2002 tenía una conformación bipartidista dispersa, esto quiere decir que, si bien los partidos políticos minoritarios podían tener cierta cuota de poder para enmendar los proyectos de ley, no poseían una capacidad efectiva de veto partidaria, ya que esta recaía exclusivamente entre el PUSC y el PLN. La TJV indica que, a menor cantidad de jugadores con veto, más sencillo es cambiar el statu quo (Tsebelis, 2006); por lo tanto, no se estaba enfrente de un ambiente político especialmente complejo, al menos en lo formal al interior del congreso costarricense, para hacer un cambio importante en el Código Electoral, tal y como pretendía el proyecto 14.268. Tomando todo lo anterior en consideración, se puede concluir que la falta de interés por parte del PLN y el PUSC en modificar de manera importante el régimen electoral, es lo que propició que no hubiera una discusión significativa sobre el proyecto 14.268 en este periodo.

A lo anterior hay un elemento adicional que ayuda a comprender la falta de discusión política en relación a este proyecto, y es a falta de presencia del TSE en la Comisión de Reformas Electorales. Como se verá en las páginas siguientes, el TSE adopta un rol activo de acompañamiento y asesoría técnica en las comisiones posteriores que analizan el proyecto 14.268; sin embargo, en este caso estuvo ausente y no tuvo presencia en la comisión. En el capítulo 1 se estableció que, entre 1953 y el 2002, que el TSE presentara un proyecto de ley de reforma al Código Electoral era condición suficiente para su aprobación; sin embargo, en el caso del proyecto 14.268 el hecho que surgiera de iniciativa del ente rector electoral no parece que fuera suficiente, sino que requiere una participación más activa por parte de dicha institución. Esto ya ha sido señalado por Hugo Picado León (2016), quién ha identificado el importante papel que el TSE tuvo, como asesor técnico, como uno de los elementos que incidieron tanto en el resultado como en la aprobación del proyecto 14.268.

Como se verá más adelante con profundidad, toda la discusión y acciones legislativas adoptadas respecto al proyecto 14.268 finalmente son “borradas”, ya que en el periodo 2002-2006 se eliminó el texto sustitutivo aprobado por la comisión, y se regresa al texto original del TSE como base de la discusión. Asimismo, en el periodo de gobierno 2002-2006 se da



una discusión y reforma mucho más intensa de la ocurrida en el periodo anterior. Dado esto, antes de entrar a revisar el proceso de discusión legislativo del proyecto 14.268 durante el periodo 2002-2006, es necesario entrar a conocer la coyuntura endógena y exógena de la Asamblea Legislativa, para así visualizar que condicionantes provenientes de estos afectaron el proceso de toma de decisiones alrededor del proyecto 14.268.

## **2.3 La coyuntura endógena y exógena legislativo, 2002-2006**

Como se mostró en el capítulo 1, los elementos provenientes de la coyuntura endógena y exógena de la Asamblea Legislativa afectan el resultado de los procesos para la (no) aprobación de los proyectos de reforma electoral en Costa Rica. Así, los elementos derivados de estas coyunturas pueden generar condicionantes que (des)incentivan la aprobación de este tipo de reformas. Dado esto, en el presente apartado se hará un recuento de los principales elementos de estas coyunturas, con el propósito de identificar cuáles pudieron tener un efecto en la discusión legislativa del proyecto 14.268 durante el periodo 2002-2003

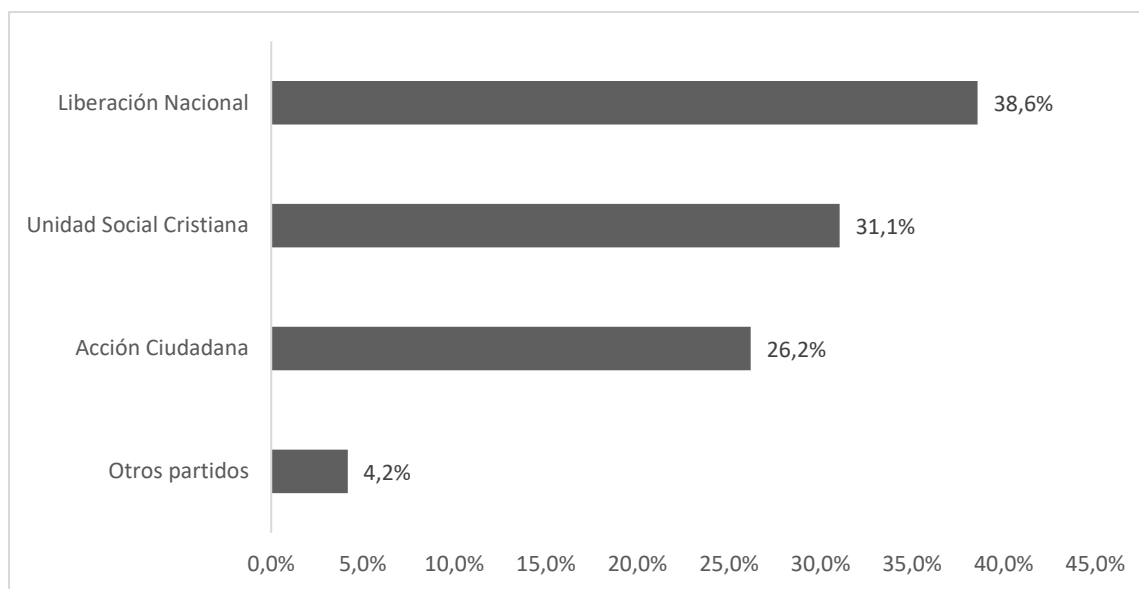
### **2.3.1 El “clivaje” del proceso electoral 2002**

Las elecciones nacionales de febrero del 2002 marcan un clivaje en el sistema de partidos costarricenses, ya que dan inicio a la transición de un sistema bipartidista a uno multipartidista (Alfaro Redondo, 2002, 2009; Rodríguez, Espinosa, & Madrigal, 2005). Sin embargo, esa no es su única característica destacable, también es la primera elección presidencial en la que ninguno de los candidatos inscritos alcanza el 40% de los votos válidamente emitidos, lo cual obliga a que se realiza una segunda ronda electoral con los candidatos que habían obtenido mayor cantidad de votos. Además, desde 1953, era la primera vez que el PLN perdería dos elecciones presidenciales consecutivas; al mismo tiempo, fue la primera vez que el PUSC obtuvo la presidencia de la República en dos elecciones consecutivas.

A lo anterior, se le debe agregar que las elecciones nacionales del 2002 marcan el surgimiento del Partido Acción Ciudadana (PAC) como tercera fuerza política en Costa Rica. El posicionamiento del PAC como un fuerte candidato a la presidencia de la República tomó

por sorpresa al PUSC y al PLN. En septiembre del 2001, una encuesta publicada por la empresa UNIMER indicaba que Abel Pacheco de la Espriella, candidato del PUSC, tenía el apoyo del 34.6% de la población; mientras que, Rolando Araya Monge, del PLN, recibía el respaldo del 30.7%; por su parte, Ottón Solís Fallas, candidato del PAC, tenía un 7,3% de la intención de voto. Sin embargo para diciembre del 2001, una encuesta publicada por el periódico La Nación mostraba que el PUSC contaba con el apoyo del 29.5% del electorado, mientras que el PLN y el PAC técnicamente empataban en el segundo lugar con el apoyo del 22% y el 21.6% respectivamente (Furlong, 2008, p. 216; Oconitrillo, 2004, p. 339).

**Gráfico 2.1 Porcentaje de votos obtenidos por el PUSC, PLN y PAC en la primera ronda de las elecciones presidenciales. Costa Rica, 2002**



**Fuente:** Construcción propia, a partir de datos proporcionados por el TSE.

El fuerte crecimiento del apoyo electoral del PAC se debe a un fenómeno de desalineamiento electoral y aumentó del descontento popular hacia los partidos tradicionales, que venía gestándose en el país desde la década de 1990 (Furlong, 2001; Rodríguez et al., 2005; Seligson, 2002). Asimismo, hubo un importante aumento en la volatilidad electoral, tanto en las elecciones presidenciales como legislativas (ver capítulo 1, gráfico 1.4); por lo que se obtiene que la incertidumbre electoral para ambos procesos electorales fue alta (ver

capítulo 1, cuadro 1.6). Además, aunque la competitividad electoral se reduce respecto a las elecciones de 1998 (ver capítulo 1, gráfico 1.2), los resultados de la primera ronda muestran que el PUSC, el PLN y el PAC obtuvieron un apoyo popular bastante similar, especialmente estas dos últimas agrupaciones, lo que recalca la alta incertidumbre vivida en dicho proceso (ver gráfico 2.1).

Esta situación, incluso, afectó al TSE; el cual por primera vez desde su creación debió tomar medidas en procura de organizar una segunda ronda. Entre las acciones adoptadas por este ente destaca una resolución para aclarar que los votos nulos y en blanco depositados en las urnas electorales no se contabilizaban como votos válidos; asimismo, indicaba que estos no se debían sumar al candidato que obtuviera la mayor cantidad de votos; así como la preparación de reglamento que sirviera como marco regulador para la segunda ronda electoral (Feigenblatt, 2002a, 2002b; Jiménez, 2002; Venegas, 2002).

La realización de la segunda ronda mostró la existencia de carencias o vacíos en la legislación electoral costarricense, específicamente en lo que respecta al financiamiento público de la campaña electoral en dicho periodo; ya que el Código Electoral vigente en ese momento no destinaba recursos para que los partidos que participaban en la segunda ronda sufragaran sus gastos de campaña, esto hizo necesario que recurrieran exclusivamente a las donaciones privadas para hacer frente a sus gastos (Feigenblatt, 2002b; Venegas, 2002).

De hecho, el financiamiento político electoral fue un tema complicado ya que durante y después del proceso, se presentaron distintas denuncias por irregularidades en los gastos de los partidos, así como por las donaciones recibidas por estos. Por ejemplo, el TSE rechazó reembolsar al PUSC ¢100.1 millones de colones, y al PLN ¢31.5 millones de colones, por problemas en la presentación de facturas y contratos (Herrera, 2002c). Asimismo, se dieron varias denuncias de personas que aparecían como contribuyentes del PLN, por montos que oscilaban los ¢500 mil colones a los ¢2.2 millones de colones, los cuales aseguraban nunca habían donado dinero a dicha agrupación política (Herrera, 2002d). Incluso, las irregularidades en este tema llevó a que, posteriormente, se conformara una Comisión Legislativa para investigarlas; incluyendo la existencia de una estructura paralela en el PUSC para manejar donaciones de campaña con el propósito de evitar el control por parte del TSE (Herrera, 2003).

En cuanto al resto del proceso electoral, hubo algunas denuncias aisladas sobre posibles actuaciones dolosas para tratar de influir en el resultado de los comicios. Por ejemplo, Rolando González, en ese entonces Secretario General del PLN, declaró a la prensa que funcionarios del gobierno "andan con una piñata de materiales y recursos diversos para intensificar la organización del PUSC" ("Elecciones 2002", 2001); sin embargo, no indicó quienes eran estos funcionarios ni aportó pruebas que respaldaran lo que decía, tampoco se reporta que planteara una denuncia formal ante el TSE. Asimismo, el candidato presidencial del PUSC, Abel Pacheco, denunció el día de las votaciones de la primera ronda electoral de una supuesta "trampa"; la cual consistía en que un grupo de personas iba a las comunidades buscando simpatizantes del PUSC, y les comunicaban que iban ganando por amplia ventaja, por lo que no era necesario que fueran a votar ("Candidato Abel Pacheco denuncia trampa", 2002). No obstante, igual que el caso anterior, no se aportan pruebas ni se realiza una denuncia formal ante las autoridades competentes.

Respecto al proceso de votación también se presentaron algunas anomalías. Los partidos políticos indicaron que, al abrir las mesas receptoras de voto el día de la primera ronda electoral, muchos de sus delegados no habían recibido su acreditación respectiva por parte del TSE. Sin embargo, el TSE culpó a los propios partidos por dicho atraso, manifestando que estos entregaron tarde la listas, o bien, estas carecían de datos o eran inentendibles, por lo cual no se pudieron tramitar las acreditaciones respectivas (Briceño, 2002).

El proceso del sufragio fue relativamente tranquilo, sin ningún reporte de actos u acciones graves que pudieran poner en duda los resultados. Sin embargo, Oscar Hernández Rodríguez (2005) señala la existencia de inconsistencias en los resultados reportados por 9,70% de las juntas electorales. Este autor señala que dichas inconsistencias no muestran necesariamente que se haya pretendido realizar un fraude a gran escala, sino que parecen responder -al menos en la mayoría de los casos- a descuidos o problemas en el manejo de las papeletas por parte de las juntas receptoras de votos; esto porque la mayoría de las inconsistencias encontradas son de la uno o dos votos más reportados en la elección presidencial o en la legislativa. Sin embargo, como también señala Hernández Rodríguez, a pesar que las inconsistencias parecen pocas y de baja magnitud, eventualmente podrían haber

tenido un impacto en los resultados finales de las elecciones, por ejemplo, señala el caso de las elecciones de diputados en Puntarenas, en las cuales el Partido Movimiento Libertario (ML) pudo obtener un escaño a la Asamblea Legislativa al superar la barrera del subcociente por 12 votos (Hernández Rodríguez, 2005, p. 39). De hecho, situaciones como estas hizo que distintos partidos buscaran que se revisara o recontara los resultados de numerosas mesas electorales, asimismo, interpusieron varios recursos de nulidad sobre los resultados de algunas mesas, lo cual atraso la declaratoria oficial de los resultados de las elecciones legislativas (Herrera, 2002a, 2002b; Urbina, 2002; Villalobos, 2002).

### **2.3.2 Coyuntura política marcada por escándalos de corrupción**

En el 2004 se revelaron dos grandes escándalos de corrupción los cuales involucraban a dos instituciones emblemáticas costarricenses, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS); pero sus repercusiones políticas provinieron principalmente de que en ambos casos estaban involucrados altas figuras del PLN y el PUSC, los cuales recibieron el pago de comisiones y “premios con el propósito de asegurar que grandes empresas proveedoras del Estado obtuvieran resultados la adjudicación de ventas de bienes y servicios.

El llamado caso ICE-Alcatel estaba relacionado con la adjudicación de 400.000 líneas celulares GSM que, tras ganar un concurso a principios de 2001, el ICE otorgó a la firma francesa Alcatel. Pero, fue hasta septiembre de 2004 que estalló el escándalo, al revelarse que dicha adjudicación había involucrado un importante tráfico de influencias y dádivas al más alto nivel, en el cual se vieron involucrados no sólo miembros de la Junta Directiva del ICE y otros funcionarios y técnicos de la institución, sino también dos expresidentes de la República, José María Figueres Olsen (PLN) y Miguel Ángel Rodríguez (PUSC). El primero, debido al escándalo, dimitió a su cargo de Director Ejecutivo del Foro Económico Mundial; el segundo debió renunciar a su puesto como Secretario General de la Organización de Estados Americanos (Artavia Araya, 2009, p. 27; Bravo, 2005).

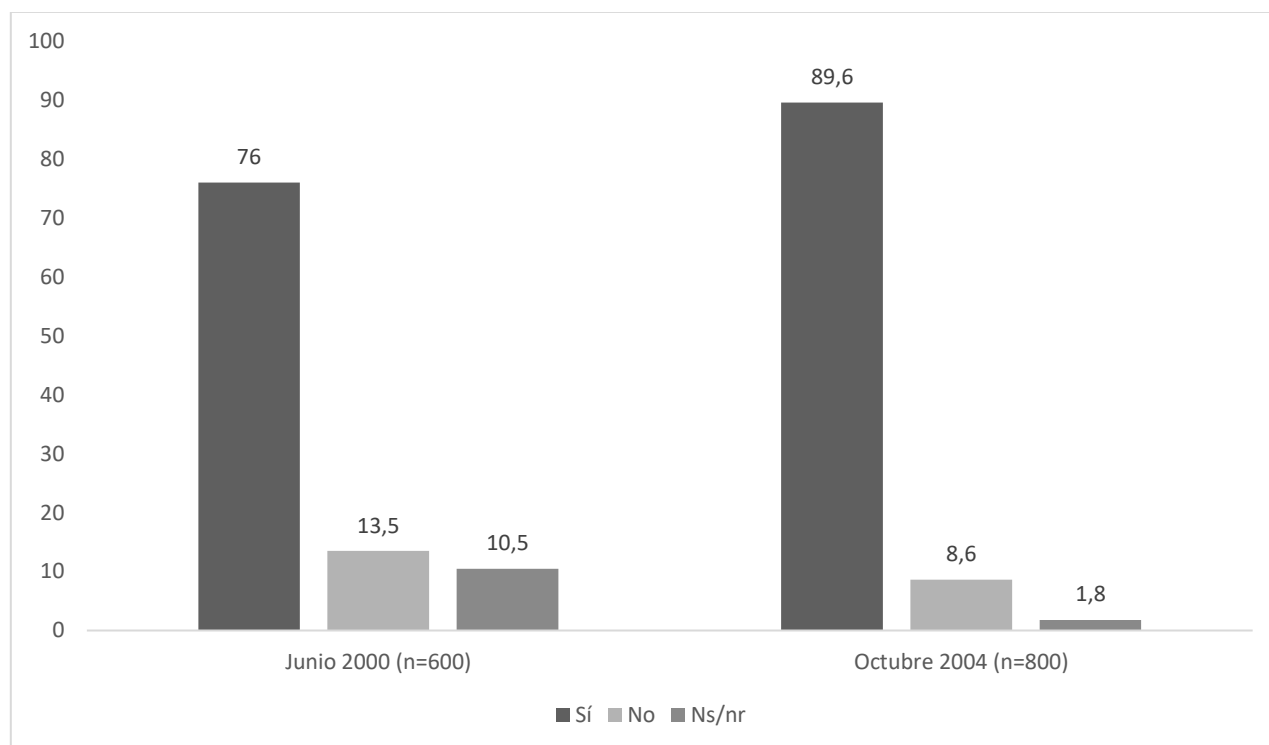
Por otra parte, el caso CCSS-Fischel se relaciona con el llamado “Proyecto Finlandia”, un proyecto de Ley para contraer un préstamo con el gobierno finlandés destinado

a la compra de equipo médico en el marco del Programa de Renovación del Sistema Hospitalario Nacional, y cuyo usuario final sería la CCSS. El proyecto se trataba de una línea de crédito blando, sin interés, a diez años plazo, y con tres años de gracia, que el gobierno finlandés subvencionaría a cambio de que -al menos- el 50% del equipo médico fuera fabricado por empresas de su país (Artavia Araya, 2009, p. 27).

El proyecto fue aprobado en sólo tres días por parte de la Asamblea Legislativa, algo inusual en la gestión legislativa costarricense; de esta manera el Estado contrajo una deuda inicial de \$32 millones, que luego se amplió a \$39,5 millones. En el 2002, la licitación pública LP-GDM-001-2002 para la compra del equipo médico fue adjudicada al consorcio finlandés Instrumentarium Medko Medical, representado en Costa Rica por Corporación Fischel. Pero, tras revelarse en abril de 2004 que la lujosa vivienda del Presidente Ejecutivo de la CCSS había sido comprada por el gerente financiero de Fischel (Rivera & Segnini, 2004a), estalló el escándalo y sobrevino un aluvión de graves denuncias sobre comisiones y “premios” recibidos por altos funcionarios de la institución e importantes figuras políticas, entre las que destacaba el entonces presidente de la CCSS, Eliseo Vargas, y el expresidente de la República, Rafael Ángel Calderón Fournier y líder del PUSC (Artavia Araya, 2009; Rivera & Segnini, 2004b).

Desde la década de 1990 inicia un fuerte proceso de desafección de la población costarricense hacia la política, sin embargo, el descubrimiento de los casos de corrupción anteriormente señalados puede considerarse como un punto de quiebre, y marcan el fortalecimiento del descontento y desconfianza de las y los costarricenses hacia la clase política, así como a la política en general. Así, un estudio de opinión pública elaborado por el IDESPO, en octubre del 2004, muestra que cerca del 75% de la población estaba insatisfecha con el funcionamiento del sistema político costarricense; asimismo, los datos recolectados por dicho estudio sugieren que la principal causa de la insatisfacción residía en la alta percepción de la corrupción existente en las instituciones y la clase política (Díaz González et al., 2018).

**Gráfico 2.2 Percepción de la población costarricense sobre si creen que el sistema político se ha deteriorado en los últimos 10 años. Costa Rica, 2000 y 2004**



**Fuente:** Construcción propia, a partir de los datos encontrados en: Díaz González, J. A., Mora Solano, S., Soto Kiwit, L. D., Solís Salazar, M., Hernández Barrantes, A., & Solórzano Alfaro, N. (2018). *Imaginarios políticos. Des-pensando y repensando la convivencia democrática desde la perspectiva ciudadana* (Primera Edición). Heredia: EUNA.

Otro dato que permite observar el descontento de la población hacia la política está en el gráfico 2.2; el cual muestra como, en el 2000, un 76% de la población costarricense consideraba que el sistema político se había debilitado en los últimos 10 años; lo cual es consecuente con lo expresado por otros estudios acerca de la fuerte desafección hacia la política ocurrida en la década de 1990 (González Ortega & Solís Avendaño, 2001; Programa Estado de la Nación, 2016, pp. 295–328; Vargas Cullel, 2007). Para octubre del 2004 este porcentaje había superado el 89%; si bien estas cifras sugieren que se consolidó la percepción sobre el deterioro del sistema político costarricense, lo más interesante es que este aumento parece provenir del grupo que, en el 2000, indica no poder o no querer dar respuesta a dicha pregunta. Así, mientras en el 2000 un 10,5% de las personas encuestadas entran en la categoría de “no sabe o no responde”, para el 2004 este grupo disminuye a un 1,8% del total de personas encuestadas. Por lo tanto, si bien no se puede asegurar la incidencia que tuvieron

los casos de corrupción de ICE-Alcatel y CCSS-Fischel en la percepción de la población, si es posible inferir que para el 2004 habían sucedido acontecimientos que facilitaban u obligaban a la población a tomar posición respecto a la percepción del deterioro del sistema político.

Asimismo, se debe anotar que no hay estudios empíricos que determinen de manera precisa el impacto de los casos de corrupción señalados en el comportamiento político-electoral de la población costarricense; sin embargo, diversa literatura académica sugiere que hay una fuerte relación entre estos acontecimientos y los resultados de las elecciones del 2006; especialmente en lo que se refiere al debilitamiento del caudal electoral del PUSC, al crecimiento y consolidación electoral del PAC, y a la dificultad que tuvo el PLN de obtener el control de Poder Ejecutivo en dichos comicios (Alvarado Quesada, 2007; Picado León, 2007; Raventós Vorst & Ramírez Moreira, 2006). Además, estos elementos no se desprenden de análisis y estudios *ex post*, sino que también fueron señalados por analistas políticos meses antes de las elecciones nacionales del 2006 (Cortés Ramos, 2009, pp. 167–171; Salom, 2005). Por lo tanto, es posible suponer que la expectativa de un posible reacomodo de las fuerzas electorales incidiera en el proceso de discusión del proyecto 14.268; los cuales tendrían el interés de ajustar las posibles nuevas reglas electorales al escenario que preveían que se acercaba, o bien, podrían tener el interés de bloquear o retrasar su aprobación en procura de reducir la incertidumbre electoral y mejorar sus expectativas ante las próximas elecciones. A lo anterior se le debe sumar que estos actos de corrupción podrían haber generado en los actores políticos una presión adicional para adoptar medidas que le permitieran recuperar la confianza de la ciudadanía.

### **2.3.3 La conformación de la Asamblea Legislativa 2002-2006**

Como se indicó páginas atrás, las elecciones del 2002 marcaron un clivaje en el sistema electoral; cuyas repercusiones se observan en la conformación de la Asamblea Legislativa para el periodo 2002-2006. Algunos autores indican que la conformación legislativa para ese periodo era inédita en la historia costarricense, debido a la gran cantidad de agrupaciones políticas que logran acceso a los escaños legislativos; sin embargo, dicha afirmación debe tomarse con cuidado, ya en ocasiones anteriores cantidades similares, e incluso superiores,



de partidos lograron un puesto en el Congreso. De esta manera, lo inédito en la conformación legislativa no es el número de partidos presentes, sino la distribución o fragmentación del poder; ya que en los periodos anteriores la mayor cuota de poder se concentraba en dos agrupaciones políticas; al menos para el caso de las decisiones por mayoría calificada (ver cuadro 1.1).

**Tabla 2.4 Diputados y diputados que dejaron su agrupación política. Costa Rica, 2002-2006**

Diputado/a	Agrupación política	Fecha de ingreso	Fecha de Salida
Juan José Vargas Fallas	PAC	1/5/2002	26/2/2003
	BP	27/2/2003	5/12/2004
	Patria Primero	6/12/2004	30/4/2006
Rafael Ángel Varela Granados	PAC	1/5/2002	26/2/2003
	BP	27/2/2003	30/4/2006
José Francisco Salas Ramos*	ML	1/5/2002	30/5/2002
	PAH	1/6/2002	30/4/2006
Emilia María Rodríguez Arias	PAC	1/5/2002	26/2/2003
	BP	27/2/2003	5/12/2004
Daisy Quesada Calderón	PAC	1/5/2002	26/2/2003
	BP	27/2/2003	10/3/2003
	PAC	11/3/2003	30/4/2006
Edwin Deive Patterson Bent	PAC	1/5/2002	26/2/2003
	BP	27/2/2003	10/3/2003
	PAC	11/3/2003	30/4/2006
Elvia Navarro Vargas	PAC	1/5/2002	26/2/2003
	BP	27/2/2003	8/8/2004
	Independiente	9/8/2004	30/4/2006
Quirico Jiménez Madrigal	PAC	1/5/2002	26/2/2003
	BP	27/2/2003	5/12/2004
José Miguel Corrales Bolaños	PLN	1/5/2002	19/8/2005
	Independiente	20/8/2005	30/4/2006
José Humberto Arce Salas	PAC	1/5/2002	26/2/2003
	BP	27/2/2003	5/12/2004

\*Tras declararse diputado independiente, ayuda a formar el Partido Auténtico Herediano (PAH). En febrero del 2006 renunció a la curul y fue remplazado por su hermano, Carlos Manuel Salas Ramos, quien también había estado en la papeleta del ML, pero que continuó actuando como diputado independiente, bajo la supuesta representación del PAH.

**Fuente:** Construcción propia a partir de datos proporcionados por la Asamblea Legislativa.

Para el periodo 2002-2006, cinco partidos obtuvieron representación en la Asamblea Legislativa, inicialmente solo el PUSC, PLN y PAC tenían capacidad de intervenir en la toma de decisiones por mayoría calificada; sin embargo, casi al inicio de la legislatura 2002-2003, seis diputados del PAC se separan de dicha agrupación política, y forman el llamado Bloque Patriótico (BP), argumentando no compartir el Código de Ética que dicho partido político mantenía (Venegas, 2003). Así, una característica importante del periodo legislativo 2002-2006 es el *transfuguismo parlamentario*,<sup>35</sup> el cual se puede considerar un reflejo de una débil disciplina y cohesión partidaria, además genera distorsión en la realidad política legislativa, así como en las posibilidades del control legislativo y político-parlamentario (J. P. Vargas & Petri, 2008, p. 138). Por lo tanto, como muestra la tabla 2.4, el partido que presenta la menor cohesión y disciplina partidaria es el PAC, incluso, la inestabilidad no solo se observa en el hecho que seis de sus diputados y diputadas hayan dejado la fracción, en menos de un año de haber asumido la curul; sino también en el hecho que originalmente habían sido ocho congresistas los que abandonaron las filas del PAC, pero dos de ellos regresaron a la fracción legislativa 11 días después de haberla dejado. Asimismo, esto se observa en el hecho que, durante la legislatura 2005-2006, dos de los integrantes del BP se separan, una para convertirse en diputada independiente, y el otro, para crear la agrupación Patria Primero (PP).

También otras agrupaciones políticas sufren transfuguismo, este sería el caso del ML y el PLN, cuyos diputados José Francisco Salas Ramos y José Miguel Corrales Bolaños, abandonan sus agrupaciones políticas en el 2002 y 2005, respectivamente. El caso de Corrales Bolaños es especialmente emblemático, primero, porque el PLN es una agrupación política que tiende a tener una fuerte cohesión y disciplina legislativa, y no es usual que uno de sus legisladores abandone la agrupación. Segundo, porque, José Miguel Corrales Bolaños era una figura política de amplia trayectoria en el PLN, incluso había sido candidato presidencial en las elecciones de 1998; su separación del partido se debe, principalmente, a su oposición al control que Oscar Arias Sánchez tenía sobre la agrupación, así como la pretensión de este a reelegirse como presidente de la República para el periodo 2006-2010 (De Lemos, 2005).

---

<sup>35</sup> Por transfuguismo parlamentario se entiende cuando un diputado/a renuncia o se separa del partido por el que fue electo, pero permanece en la curul; ya sea como independiente o uniéndose a otro partido o grupo de diputados y diputadas

Como muestra el cuadro 2.2, el transfuguismo parlamentario ocurrido en este periodo benefició principalmente al PUSC, quién aumentó su influencia en la toma de decisiones calificadas (aunque tuvo una leve disminución de su cuota de poder para las decisiones por mayoría simple en el periodo 2003-2005); y al ML y al PRC/PRN, ya que les permitió tener capacidad de influencia en las decisiones por mayoría simple, algo de lo que carecían totalmente con la conformación original de la Asamblea para el periodo 2002-2006. En contraposición, la agrupación más afectada de manera negativa fue el PAC, la cual pasó de compartir el poder -en cuotas iguales- con el PLN y el PUSC para la toma de decisiones por mayoría calificada, a solo tener un 5% de cuota de poder en este tipo de decisiones en el periodo 2005-2006.

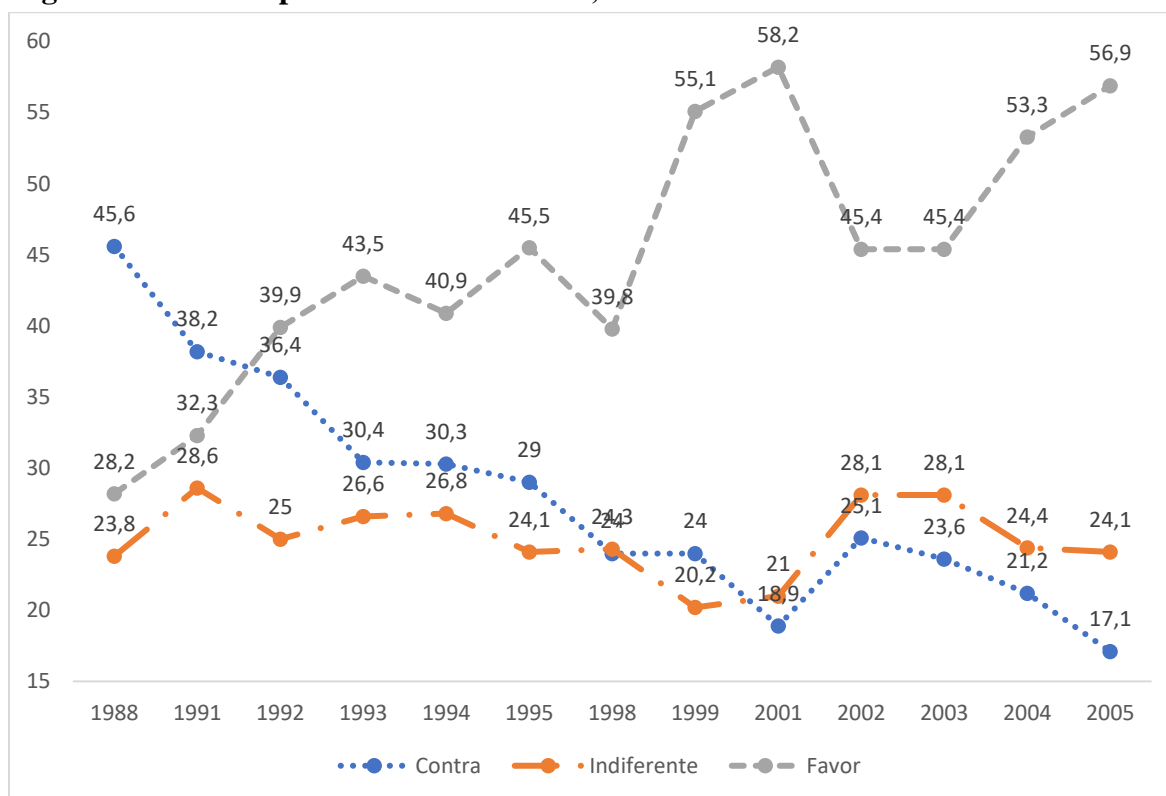
**Cuadro 2.2 Conformación e índice de poder de las agrupaciones políticas representadas en la Asamblea Legislativa. Costa Rica, 2002-2006**

Partido	Conformación original			Conformación 2003-2005			Conformación 2005-2006		
	Escaños	Índice de poder		Escaños	Índice de poder		Escaños	Índice de poder	
		Sim	Calif		Sim	Calif		Sim	Calif
<b>PUSC</b>	19	33,33%	30,43%	19	29,82%	37,21%	19	34,78%	40,25%
<b>PLN</b>	17	33,33%	21,74%	17	26,32%	30,23%	16	22,11%	35,22%
<b>PAC</b>	14	33,33%	21,74%	8	12,28%	9,30%	8	20,56%	5,03%
<b>ML</b>	6	0,00%	21,74%	5	12,28%	9,30%	5	7,89%	5,03%
<b>PRC/PRN*</b>	1	0,00%	4,35%	1	1,75%	2,33%	1	1,67%	1,89%
<b>BP</b>				6	12,28%	9,30%	3	6,33%	5,03%
<b>José F. Salas (Independiente)</b>				1	1,75%	2,33%	1	1,67%	1,89%
<b>Juán J. Vargas (Patria Primero)</b>							1	1,67%	1,89%
<b>Elvia Navarro (Independiente)</b>							1	1,67%	1,89%
<b>José M. Corrales (Independiente)</b>							1	1,67%	1,89%

\*Carlos Avendaño, quién llegó a la Asamblea Legislativa electo por el Partido Renovación Costarricense (PRC) pero, debido a conflictos con el líder del PRC, abandona el PRC y funda el PRN

**Fuente:** Construcción propia, a partir de datos proporcionados por la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

**Gráfico 2.3 Porcentaje de las personas en contra o a favor de la frase “La Asamblea Legislativa no sirve para nada” Costa Rica, 1998-2005**



**Fuente:** Poltronieri, Jorge (2005) Encuesta 2005: Panorama Global. Proyecto de Investigación Estructuras de la Opinión Pública. Escuela de Matemáticas, Universidad de Costa Rica

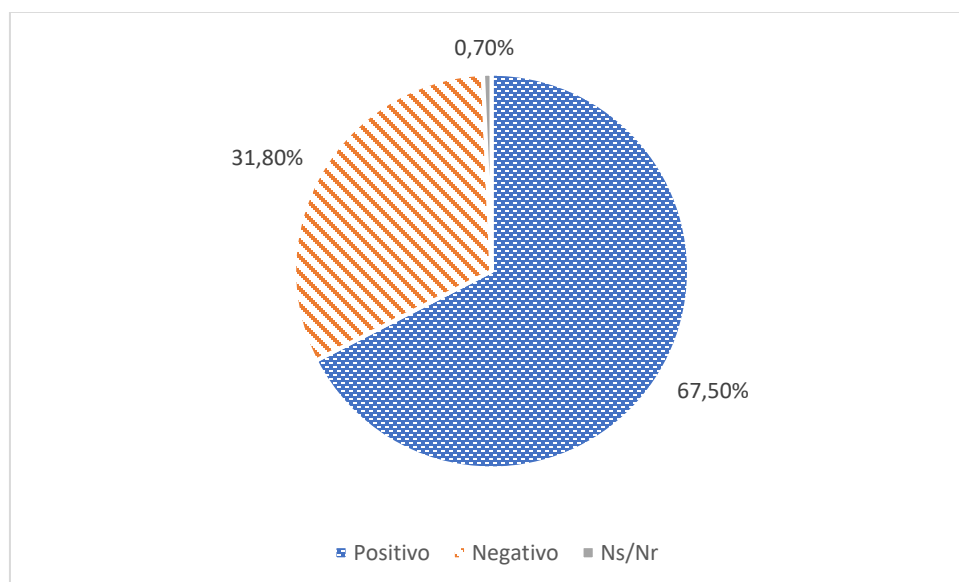
Si bien diversos trabajos que han analizado el impacto del transfuguismo parlamentario en la gestión de la Asamblea Legislativa en Costa Rica, concluyen que este tiene un impacto bajo o nulo en el desempeño del congreso, es necesario señalar que estos se han concentrado en observar el comportamiento de la cantidad de leyes aprobadas; y no han entrado a analizar su impacto en los procesos de discusión de los proyectos de ley (Díaz González, 2011, 2012; J. P. Vargas & Petri, 2008). En el capítulo 1 de la presente tesis se determinó que la dispersión del poder a lo interno de la Asamblea Legislativa, era uno de los condicionantes que incidían en la (no) aprobación de proyectos de reforma al Código Electoral. Por lo tanto, el transfuguismo parlamentario existente en este periodo es importante, ya que aumenta la dispersión del poder, lo que pudo haber incidido en que el proyecto 14.268 no fuera aprobado en el periodo de gobierno 2002-2006.

Asimismo, como se indicó antes, el transfuguismo parlamentario es un indicador de débil cohesión a lo interno de los partidos, además, aumenta el número de jugadores con capacidad de veto partidario, situación que dificulta el alcanzar los consensos necesarios para la toma de decisiones (Tsebelis, 2006, 2011). A lo anterior se le debe sumar que este fenómeno puede generar incentivos en los grupos representados en el congreso, para buscar reformas al proyecto 14.268 que les beneficiara en próximos comicios electorales; por ejemplo, facilidades para que las agrupaciones políticas recién creadas tuvieran acceso al financiamiento público electoral.

Además, es necesario anotar que, desde finales de la década de 1980, hay un constante aumento de la percepción negativa de la población hacia la Asamblea Legislativa (ver gráfico 2.3). Así, en 1988 el 28,2% de la población manifestaba estar de acuerdo con la frase “*La Asamblea Legislativa no sirve para nada*”, pero para el 2005, la población que manifiesta estar de acuerdo con esa expresión se había prácticamente duplicado, llegando a ser el 56,9%. Entre las posibles causas para esta percepción negativa, puede encontrarse el en trabamiento que sufrió la Asamblea Legislativa durante la década de 1990, debido a las dificultades para reunir el quórum necesario para las sesiones, así como los aumentos de salarios que los propios diputados se otorgaron durante este periodo (Furlong, 2008).

A partir del 2002 la percepción negativa de la población costarricense hacia el Congreso parece que se vincula fuertemente con conformación de la asamblea y, más precisamente, con la fragmentación del poder provocada por el transfuguismo legislativo. Como muestra el gráfico 2.4, al inicio del periodo de gobierno 2002-2006, la población costarricense percibía como algo positivo que ningún partido político controlara la mayoría en la Asamblea Legislativa. Por lo tanto, parece válido plantear que la ciudadanía esperaba que una composición del congreso más “heterogénea”, donde surgían otras fuerzas políticas con la suficiente representación para servir como elementos de contrapeso a los partidos tradicionales, obligaría a los grupos políticos presentes en el congreso a un mayor diálogo, lo cual repercutiría en la toma de decisiones consensuadas y en la aprobación de leyes que representarían y beneficiarían a mayores segmentos de la población.

**Gráfico 2.4 Porcentaje de la población según considera positivo o negativo que ningún partido controle la mayoría de la Asamblea Legislativa. Costa Rica, 2002**



**Fuente:** Construcción propia, a partir de datos proporcionados por el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional de Costa Rica.

A pesar de esta expectativa anteriormente señalada, la valoración de la labor de la Asamblea negativa durante el periodo 2002-2006 fue negativa. Así, en el 2003 más de un 69% de la población valoraba la gestión legislativa como mala o muy mala; para el 2005 aumentó a un 74% y, finalmente, para el 2006 cerca de un 71% de la población costarricense valora de manera negativa la labor del congreso (ver cuadro 2.3).

**Cuadro 2.3 Distribución porcentual de la población, según como califican la labor de la Asamblea Legislativa en el último año. Costa Rica, 2003-2006**

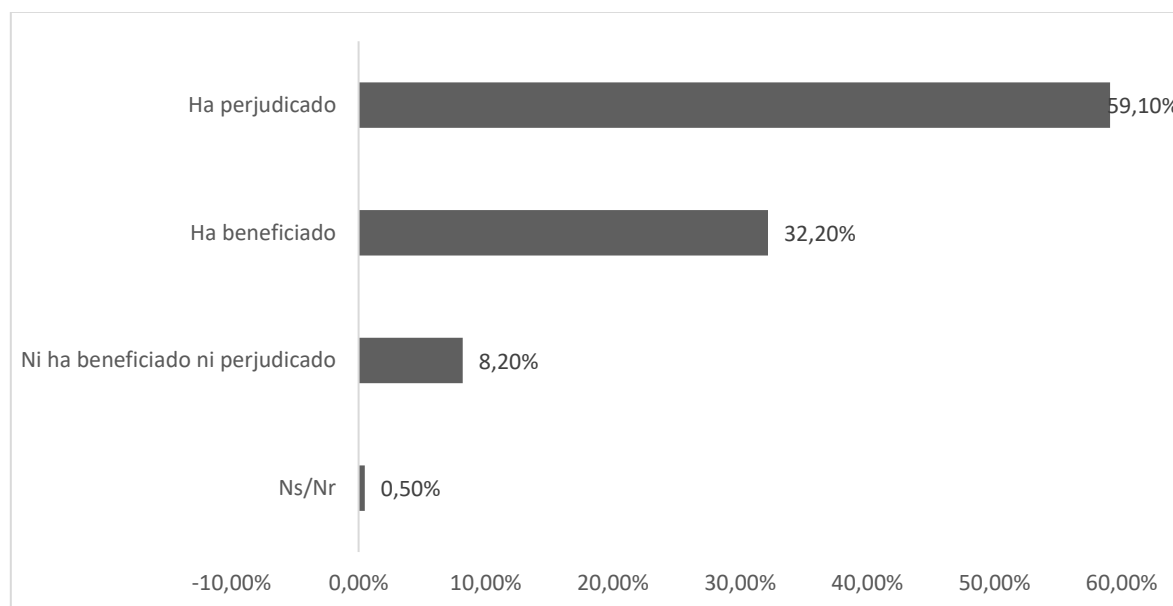
Valoración	Año		
	2003 (n=800)	2005 (n=600)	2006 (n=600)
Buena o Muy Buena	28.3%	25.4%	20.8%
Ni buena ni mala	No estaba la categoría		7.2%
Mala o Muy Mala	69.4%	74.3%	71.1%
Ns/Nr	2.2%	0.3%	0.8%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Construcción propia, a partir de datos proporcionados por el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional de Costa Rica.

Considerando lo anterior, no es extraño que la opinión de la población respecto a que ningún partido político tenga control de la mayoría en la Asamblea Legislativa varié en este periodo. Así, en el 2005 un 59% de la población consideraba que había sido perjudicial para el desempeño legislativo que ninguna agrupación política tuviera mayoría (ver gráfico 2.5). Si bien diversos autores han advertido que se debe tener cuidado a la hora de interpretar los datos provenientes de estudios de opinión pública, esto debido a que pueden estar limitados o sesgado por factores metodológicos propios de este tipo de instrumentos, además, la propia opinión de la población puede estar influenciada o distorsionada debido a otros elementos, como la información recibida por los medios, sus creencias políticas o personales, el entorno en el que se desenvuelve, entre otros (Krotz, 1997; Woshinsky, 2008); no obstante, encontramos una amplia consistencia en diversos estudios de opinión aplicados entre el 2002 y el 2006, que muestran una valoración negativa de la labor de la Asamblea Legislativa por parte de la población costarricense. Por lo tanto, es posible afirmar que la ciudadanía no percibía que la el Congreso estuviera realizando una labor adecuada o, al menos, no parece que se sintieran identificados con la representación política que ofrecían los partidos que componían la Asamblea Legislativa en dicho momento.

La mala percepción de la labor de la Asamblea Legislativa puede ser considerado como un elemento que genera presión en los diputados y las diputadas; quienes pueden sentir la necesidad de realizar acciones que les permita recuperar la confianza de la población, especialmente en procura de lograr apoyo electoral en los próximos comicios. Además, la percepción negativa sobre el desempeño del congreso parece estar justificada; esto debido a que la fragmentación y polarización a lo interno de la Asamblea Legislativa, sumada a la existencia de un reglamento legislativo pensado para funcionar en un sistema bipartidista, facilitó que pocos diputados e, incluso, en ocasiones solo uno, fuera suficiente para bloquear el avance de legislaciones importantes (Borges, 2014b). Esta situación de parálisis legislativo no solo es un indicador del complicado escenario político que se vivía en el congreso, también muestra la falta de cultura política de la élite parlamentaria costarricense para formar y mantener coaliciones que les permita sobreponerse a estas situaciones de parálisis.

**Gráfico 2.5 Porcentaje de la población se considera que ha beneficiado o perjudicado que ningún partido político tenga mayoría en la Asamblea Legislativa. Costa Rica, 2005**



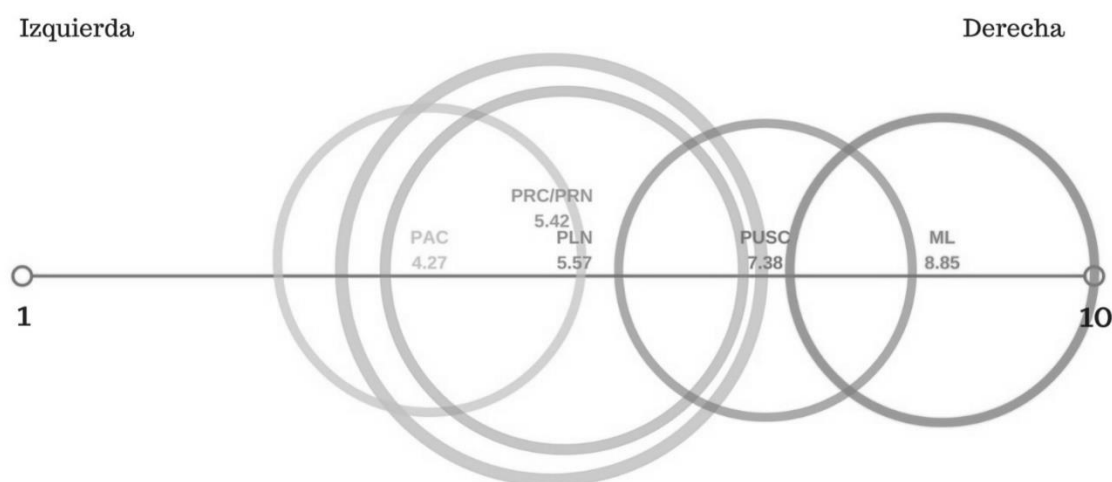
**Fuente:** Construcción propia, a partir de datos proporcionados por el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional de Costa Rica.

Otro aspecto a considerar es la posición ideológica de los partidos representados en la Asamblea Legislativa. Como la TJV señala, entre más distancia ideológica de los jugadores con veto, menos probable será la realización de cambios el SQ o, al menos, los cambios que logren llevarse a cabo no serán drásticos (Tsebelis, 2006). Para determinar la posición ideológica de los partidos políticos se utilizan los datos recopilados por el Proyecto de Élités Parlamentarias de la Universidad de Salamanca; el cual solicitó a los diputados y diputadas que se ubiquen a su partido, así como a los otros partidos en el congreso, en una escala de izquierda y derecha. Es necesario anotar que estos datos tienen dos limitaciones: La primera, que la información fue recogida entre mayo y junio del 2002; por lo tanto, no se identifica la posición ideológica del BP y el resto de los legisladores independientes, ya que aún no se habían separado de sus partidos. Sin embargo, los diputados y las diputadas que abandonan sus partidos suelen argumentar problemas en la gestión del trabajo legislativo, o defienden su separación debido a choques o descontentos con el funcionamiento de la agrupación, por lo que su salida no parece estar motivada por un tema ideológico. Por lo tanto, si bien se



separan de su partido, no necesariamente esto implica un cambio importante en sus posicionamientos políticos-ideológicos en el congreso. La segunda limitación es el hecho que el dato se recoge a partir de las percepciones de los diputados y diputadas, las cuales pueden estar viciadas o influidas por diversos aspectos del entorno político; por lo tanto, su percepción sobre la posición respecto a que tan a la derecha o izquierda se coloca una agrupación política no necesariamente responde a las políticas y propuestas de la agrupación, si no que puede estar afectado por sus prejuicios. No obstante, si bien la posición ideológica de los partidos no necesariamente es precisa, si muestra cuáles serán las expectativas con las cuáles las otras agrupaciones valoran su comportamiento, lo cual puede ayudar a explicar la facilidad o dificultad para llegar a acuerdos y tomar decisiones.

**Diagrama 2.4 Posición ideológica de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, 2002-2006**



**Fuente:** Construcción propia, a partir de los datos proporcionados por Manuel Alcántara (dir.). Proyecto de Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca

Como muestra el diagrama 2.4, a los partidos se les asignan un valor del 1 al 10, donde el 1 se considera izquierda, el 10 derecha y, por lo tanto, 5 sería el centro. El valor promedio obtenido por los partidos se utiliza para ubicar su posición en la escala, además, se identificó su posible *curva de indiferencia*, para lo cual se utilizó los valores de la desviación estándar obtenida en las calificaciones de los partidos, como radio de la circunferencia. Es importante la curva de indiferencia ya que esta muestra un posible conjunto de puntos o posiciones que se esperan sean considerables como aceptables para los jugadores (Tsebelis, 2006, 2011) y, en este caso particular, facilita observar la cercanía que se consideraba tenían los distintos partidos a partir de sus posiciones ideológicas. De esta manera, se observa que la conformación ideológica de las agrupaciones políticas representadas en la Asamblea Legislativa, durante el periodo 2002-2006, tendían hacia el centro-derecha, lo cual coincide con el patrón histórico-político costarricense.<sup>36</sup>

Según la percepción de los diputados y las diputadas, de las tres agrupaciones políticas que a inicio del periodo de gobierno 2002-2006 tenían la mayor cuota del poder, el PLN era la que se ubicaba más al “centro” del espectro ideológico, el PAC tendía hacia el “centro-izquierda”, y el PUSC estaba en la “derecha”. Adicionalmente, el PRN (posteriormente el PRC) era percibido que se ubicaba al “centro” del espectro ideológico, y el ML era la agrupación política ubicada más a la “derecha”.

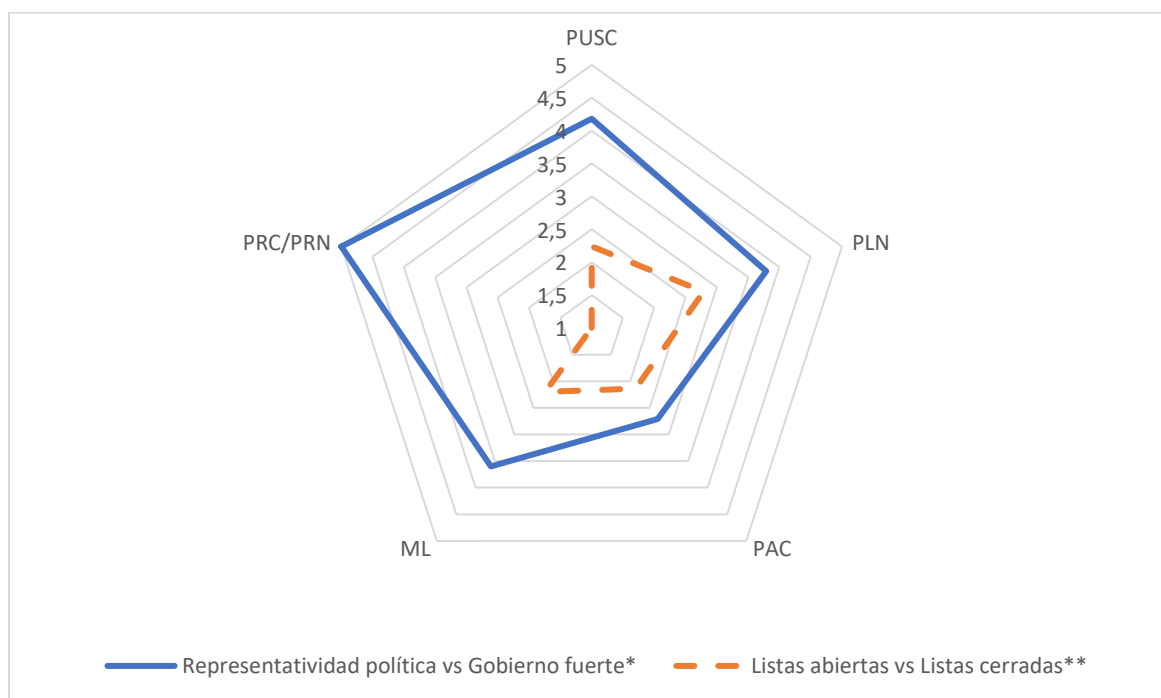
Los datos sobre la percepción de la posición de las agrupaciones políticas en el espectro ideológico son útiles, porque permiten inferir y comprender cuáles coaliciones eran más o menos factibles de formarse a partir de la cercanía ideológica de los partidos. Sin embargo, no permiten apreciar cuál era la postura de las agrupaciones sobre temas político-electorales y, por ende, en los intereses que buscaban promover (o bloquear) en la discusión del proyecto 14.268. Para este caso, el Proyecto de Élite Parlamentarias realiza dos preguntas que ayudan a determinar la posición de los partidos en este tema. La primera

---

<sup>36</sup> La Constitución de 1949 proscribió la participación del Partido Comunista, por considerarlo una “amenaza” a la democracia costarricense; posteriormente, esta medida fue interpretada como la capacidad de prohibir cualquier partido “socialista” o cuyas ideas se considerarían como contrarias a la democracia. Esta medida estuvo vigente hasta 1974. Asimismo, durante la década de 1950 se persiguieron a las personas que tenían posiciones políticas de izquierda, incluso siendo asesinadas; y en la cultura política costarricense se promovió que las ideas de “izquierda” eran algo negativo para la sociedad. Todos estos elementos han incidido en la dificultad del desarrollo y consolidación de partidos políticos de izquierda en Costa Rica (Gamboa Brenes, 2017; Molina Jiménez, 2005b, 2007; Molina Vargas, 2017).

pregunta solicita a las legisladoras y los legisladores que se posicionen en una escala del 1 al 10, en donde puntajes cercanos al 1 significan que prefieren un sistema electoral proporcional que garantice la representación equitativa de todas las fuerzas políticas, en cambio, puntajes cercanos a 10 muestran una preferencia hacia sistemas electorales que faciliten las mayorías para garantizar gobiernos fuertes y efectivos. La segunda pregunta sigue una lógica similar, se les solicita se posicionen en una escala del 1 al 10, donde los valores cercanos a 1 significa preferencia a un sistema de voto personalizado (listas abiertas) que garantice una relación cercana entre el elector y sus representantes, por otra parte, valores cercanos a 10 muestran una preferencia hacia la utilización de listas electorales cerradas que favorezcan la formación de partidos fuertes y cohesionados.

**Gráfico 2.6 Preferencias de los partidos representados en la Asamblea Legislativa respecto a representatividad política vs gobiernos fuertes y listas abiertas vs listas cerradas. Costa Rica, 2002**



\*Valores cercanos a 1 significa preferencia por sistemas electorales que garanticen la representación política equitativa, y valores cercanos a 10 muestran preferencia por sistemas electorales que faciliten las mayorías necesarias para tener gobiernos fuertes

\*\* Valores cercanos a uno significa preferencias del uso de listas abiertas para la elección de diputados y diputadas, y valores cercanos a 10 indican preferencia por el uso de listas cerradas.

\*\*\*Todos los resultados muestran el promedio de las preferencias de los diputados y las diputadas miembros de la agrupación política respectiva.

**Fuente:** Construcción propia, a partir de los datos proporcionados por Manuel Alcántara (dir.). Proyecto de Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca

Como muestra el gráfico 2.6, los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa entre el 2002 y el 2006 tienen la tendencia de preferir un sistema electoral que garantice una mayor representatividad política, que uno que facilite la formación de gobiernos fuertes. La única excepción es el PRC, cuya calificación de 5 puede ser interpretada como una posición de “indiferencia” entre ambas opciones.

En lo que respecta al tema de mecanismo de elecciones de diputados y diputadas, es llamativo que todas las agrupaciones muestran una clara tendencia a preferir el uso de listas abiertas para la elección de los diputados y diputadas, es decir, consideran que lo apropiado es darle la oportunidad a los y las electoras de elegir directamente a las personas que los representarían en la Asamblea Legislativa. Este dato es especialmente significativo, porque en Costa Rica se eligen los representantes al congreso utilizando listas cerradas, por lo tanto, parecía que había en el congreso la anuencia necesaria para tomar una decisión política que variara el SQ del sistema electoral costarricense de manera importante.

El estudio del cual se toman los datos no proporciona información adicional que permita explicar por qué los partidos tienen las preferencias anteriormente descritas. Sin embargo, es posible especular que dichas preferencias están ligadas al contexto político-electoral existente en ese momento: el sistema bipartidista vigente en el país en los últimos 20 años parecía que se estaba debilitando, esto podría incidir en que los diputados y las diputadas prefirieran un sistema que garantizara una representación más equitativa entre las fuerzas políticas, para hacer frente a este escenario. Asimismo, el descontento de la ciudadanía hacia los partidos había aumentado en los últimos años, por lo que posiblemente los legisladores y las legisladoras podrían considerar que, en términos electorales, podría ser más útil no depender tanto de los partidos políticos, sino que su elección dependiera de su propia imagen y proyección como candidato/a; asimismo, esto podría aumentar las posibilidades de elección de aquellas personas que, por decisión de los propios partidos, ocupaban los últimos puestos de las listas cerradas.

Por lo tanto, los datos expuestos en la presente sección permiten apreciar el complicado escenario legislativo que afrontó el proceso de discusión del proyecto 14.268 durante el periodo 2002-2006. Esto es necesario de tomar en consideración para comprender las limitaciones y posibilidades que tenían los diputados y diputadas en ese momento para llegar a acuerdos que les permitieran avanzar en la aprobación del proyecto. Así, una vez expuestos los factores exógenos y endógenos que pudieron afectar el proceso legislativo del proyecto 14.268, en las siguientes páginas se pasará a analizar este proceso.

## **2.4 La discusión del proyecto 14.268 en el periodo 2002-2006**

En el 2004 se retoma la discusión del proyecto 14.268 en la Asamblea Legislativa, si bien en un principio está asignado a la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos, nunca es discutido en dicha comisión, y más bien esta solicita al entonces presidente de la Asamblea Legislativa, diputado Mario Redondo, que lo traslade a una comisión especial. Así, el proyecto es enviado a la Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”, a partir de la solicitud de los propios integrantes de dicha comisión (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta N° 10. 24 de febrero, 2004, p. 2).<sup>37</sup>

Esta Comisión Especial se encontraba compuesta por 2 diputados del PUSC, 2 diputados del PLN, 1 diputado del PAC, 1 diputado del BP y 1 diputado del ML. Como se observa en el cuadro 2.4, tanto el Plenario Legislativo como en la Comisión Especial, el poder estaba más distribuido entre los grupos políticos, que en el escenario existente entre 1998 y el 2002. Este puede ser uno de los factores que expliquen porque, a diferencia de lo ocurrido entre el 2001 y el 2002, aquí si hubo una discusión intensa entre los miembros de la Comisión Especial en lo que respecta al proyecto 14.268 (Asamblea Legislativa de Costa Rica. Expediente N.º 14.268, folios 705-4223).

Un elemento adicional que diferencia la Comisión de 1998-2002 con la Comisión de 2002-2006, es que esta última se encontraba dirigida por la oposición y no por el partido de

---

<sup>37</sup> Para facilitar la lectura e identificación de este ente legislativo, en el resto del capítulo lo denominados de forma simple como “Comisión Especial” o simplemente “Comisión”

gobierno. Así, para este periodo la comisión fue presidida por Sigifredo Aiza Campos, del PLN, y Martha Zamora Castillo, del PAC, ocupaba el cargo de secretaria. El hecho que la oposición dirigiera la Comisión de Reformas Electorales puede verse como un reflejo del hecho que el partido de gobierno estaba muy lejos de tener una cuota de poder que le garantizara el control de la mayoría necesaria para la toma de decisiones, en las distintas instancias del Congreso, de manera unilateral (ver cuadro 2.4). Además, también es un indicador del interés que tenían los partidos de oposición en el debate de las reformas electorales. Por lo tanto, el hecho que ningún partido tuviera una capacidad preponderante en la toma de decisiones a lo interno de la comisión, y al interés que estos mostraban en el tema, pudo facilitar la discusión y que se alcanzaran acuerdos en torno al proyecto 14.268.

**Cuadro 2.4 Comparación del índice de poder de Banzhaf de los partidos políticos en el Plenario Legislativo y de los partidos políticos en la Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”, 2004-2006**

Partido	Plenario Legislativo			Comisión		
	Diputados/as	Índice de Poder de Banzhaf		Diputados/as	Índice de Poder de Banzhaf	
		Mayoría Simple	Mayoría Calificada		Mayoría Simple	Mayoría Calificada
PUSC	19	29,2%	35,7%	2	28,57%	30,43%
PLN	17	27,4%	30,9%	2	28,57%	30,43%
PAC	8	15,04%	9,5%	1	14,29%	13,04%
BP	6	13,27%	9,5%	1	14,29%	13,04%
ML	5	13,27%	9,5%	1	14,29%	13,04%

\*Solo se muestran los cálculos para los partidos políticos representados en la Comisión

\*\*En el Plenario Legislativo la mayoría simple se calcula sobre la base de 29 votos y la mayoría calificada sobre 38 votos

\*\*\*En Comisión la mayoría simple se calcula sobre la base de 4 votos y la mayoría calificada sobre 5 votos

**Fuente:** Construcción propia. Septiembre, 2017

Otro elemento adicional que ayuda a explicar el cambio en la dinámica de la discusión del proyecto 14.268 es el rechazo, por parte de los miembros de esta comisión, al proyecto 13.862. Alguna literatura académica ha señalado que la falta de interés demostrado por la Asamblea Legislativa, durante el periodo 2002-2006, sobre el proyecto 14.268 se debe a que se encontraba abocada a procurar reformas en el tema del financiamiento de los partidos políticos, dado los escándalos de corrupción acontecidos tras la campaña electoral 2001-2002 (Picado León, 2008). Si bien se reconoce que estos aspectos coyunturales no solo afectan los

intereses y agenda legislativa, sino que incluso influyen en el contenido de los proyectos discutidos a lo interno de esta; no se puede dejar de lado que desde su ingreso a la corriente legislativa el proyecto 14.268 se encontraba “a la sombra” del proyecto 13.862, el cual se venía trabajando desde el periodo 1998-2002 como la propuesta más factible para lograr una reforma al régimen electoral costarricense. Sin embargo, el 4 de marzo del 2004 la Comisión Especial acuerda, de forma unánime, rechazar el proyecto 13.862; lo cual allanó el camino para la discusión del proyecto de un nuevo “Código Electoral” (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta N°14. 4 de marzo, 2004, p. 4). Además, la razón esgrimida por los y las integrantes de la comisión para rechazar el proyecto 13.862 es que siguieron el criterio del TSE, acerca que era más conveniente el proyecto 14.268 para llevar a cabo las reformas en materia electoral que requería el país:

Los miembros de la Comisión acogieron el texto original sobre el proyecto de ley Código Electoral, Expediente No. 14.268, presentado por el Tribunal Supremo de Elecciones, que a criterio de ese Tribunal [sic], recoge las principales inquietudes y propuestas sobre reforma electorales necesarias, avaladas por los propios partidos políticos y sectores de la sociedad civil, después de un largo proceso de consulta. (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente 13.862, “Ley de Partidos Políticos”, 2004, pp. 2–3)

La primera acción que realiza la Comisión Especial, respecto al proyecto 14.268, es aprobar una moción de “texto sustitutivo”, con la cual se reemplaza el texto sustitutivo aprobado por la Comisión de Reformas Electorales anterior; el cual había sido duramente criticado por el TSE, y se reemplaza por el texto original del proyecto (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta N° 4. 4 de marzo, 2004, p. 4 y ss). En otras palabras, el primer acto de esta Comisión es “borrar” todos los cambios realizados por la comisión que había conocido el proyecto con anterioridad.

Otro aspecto necesario de mencionar es que los diputados y diputadas de la Comisión Especial sí hacen uso de su derecho de enmienda de manera más activa, y presentan una gran cantidad de mociones para modificar el proyecto (Véase Asamblea Legislativa de Costa Rica. Expediente N.º 14.268, folios 890-2880). Lo anterior sugiere que los grupos políticos presentes en el congreso, durante el periodo 2002-2006, estarían más dispuestos de hacer uso de su *veto partidario* en lo relacionado al proyecto 14.268, que las agrupaciones políticas presentes en el periodo 1998-2002. Por lo tanto, los diputados y diputadas miembros de la Comisión Especial parece que estaban más conscientes de la necesidad de estudiar el proyecto, para así promover las enmiendas que les permitiera acercar el contenido del proyecto a sus intereses y metas.

**Tabla 2.2 Audiencias y consultas relacionadas con el proyecto 14.268, realizadas por la Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”, 2004-2006**

Audiencias	Consultas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Humberto Arce Salas, Diputado</li> <li>• Víctor Borges, Borges y Asociados</li> <li>• Esteban Meléndez, Cid Gallup</li> <li>• Gustavo Araya, Cid Callup</li> <li>• Carlos Paniagua, Unimer</li> <li>• Norman Solórzano, IDESPO*</li> <li>• Oscar Fonseca, presidente TSE</li> <li>• José Thompson, CAPEL</li> <li>• Unión de Gobiernos Locales</li> <li>• IFAM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Radio periódicos Rolando Angúlo</li> <li>• Radio Monumental</li> <li>• Teletica Canal 7</li> <li>• Eco News</li> <li>• Canal 19</li> <li>• Canal 42</li> <li>• Canales 4, 6 y 11</li> </ul>

\*Se envió una nota excusando la participación de Norman Solórzano, al mismo tiempo que se indicaba que se trasladaba la nota de convocatoria al Consejo Universitario de la Universidad Nacional, por ser el ente encargado de atender las consultas y solicitudes de criterio emanados por la Asamblea Legislativa.

**Fuente:** Construcción propia, a partir de: Asamblea Legislativa de Costa Rica. Expediente N.º 14.268

Para afinar los detalles referentes a la regulación de encuestas de intención de voto, la comisión convoca a una serie de expertos para que emitan su criterio (ver tabla 2.2). Salvo por el caso del Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO), el cual pertenece a la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA), todos los demás convocados pertenecen a empresas encuestadoras privadas, y manifestaron en diferente intensidad disconformidad por



medidas que pudieran limitar sus derechos de publicar encuestas electorales, o que regularan la calidad de estas. Como se profundizará más adelante, este es un tema que genera cierta controversia a lo interno de la comisión, ya que desde 1994 habían empezado a haber cuestionamientos sobre la calidad de los resultados de las encuestas electorales en el país.

El 19 de abril del 2005 la comisión dictamina de manera positiva el proyecto 14.268, e inicia los trámites necesarios para remitirlo al Plenario Legislativo para su Primer Debate (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta N° 50. 19 de abril, 2005). Sin embargo, llama la atención que, tras ser aprobado este dictamen, la Comisión Especial solicita criterios a diversos medios de comunicación privada (ver tabla 2.2), en cuanto a la disposición presente en el texto del proyecto para otorgar “franjas electorales gratuitas”, en radio y televisión, a los partidos que participan en las contiendas electorales. Sobre este tema, todos los medios consultados se opusieron a dicha medida, alegando que implicaría un perjuicio hacia ellos.

En el caso de Repretel su respuesta se basa en los “costos económicos” que le ocasionaría el tener que ceder una franja horaria igual al 5% de su tiempo de transmisión, según lo indicado por Fernando Contreras, presidente de dicha cadena de televisión, esto les supondría una disminución del 50% de sus ingresos; sin embargo, es necesario anotar que en ningún momento brindan un detalle de costos o valor comercial de dicho tiempo en el aire, u otro dato que permita constatar que el impacto a sus ingresos sería el indicado por ellos. Asimismo, expresan que la medida carece de toda proporcionalidad y que es innecesaria; ya que el Estado cuenta con distintos medios de comunicación a través del Sistema Nacional de Radio y Televisión (SINART), los cuales podrían a su criterio encargarse de otorgar tiempo a las distintas agrupaciones políticas para que transmitan su pauta publicitaria (Contreras, 2005).

Por su parte, Teletica Canal 7 apoya su oposición a la medida en el argumento que esta vendría a atentar en su “libertad de empresa”, así como que violaría su derecho a la “intangibilidad patrimonial”(Picado Cozza, 2005); sobre este último punto la televisora parece partir del supuesto que el espectro de radiodifusión que utiliza es de su propiedad, obviando que es una concesión que le otorga el Estado.

En cuanto al texto dictaminado, el TSE se manifestó favorablemente sobre el contenido de este; sin embargo, expuso algunas observaciones:

- Se manifestó en contra que le dieran la labor de fiscalizar el procedimiento de elaboración de encuestas, ya que lo consideró una materia técnica ajena a la naturaleza de dicho ente.
- Se manifestó en contra que el escrutinio definitivo de los votos fuera realizado por el TSE
- Manifestó que debía darse al TSE la posibilidad de fiscalizar y auditar las finanzas de los “Grupos Independientes” que participaran en los procesos electorales
- Indicó estar en contra de los “comprobantes de la emisión del voto”
- Indicó que la fórmula propuesta para el financiamiento anticipado de Partidos Políticos tenía roces constitucionales
- Se manifestó en contra de las sanciones a los partidos políticos, en lo referente a la pérdida de financiamiento (Sobrado González, 2005b).

Es necesario indicar que, a pesar del dictamen afirmativo de mayoría que recibió el proyecto por parte de la Comisión Especial, los propios integrantes de esta comisión ponían en duda que el proyecto pudiera ser aprobado durante ese periodo de gobierno. Sus inquietudes residían, principalmente, en que se trataba de un proyecto muy complejo, lo cual dificultaba su negociación en el Plenario, y facilitaba que pudiera ser bloqueado por los diputados y las diputadas que pudieran oponerse a este. Sobre este último punto, las discusiones en las actas de la Comisión Especial dan a entender que había un grupo en la Asamblea Legislativa que se oponía a la aprobación del proyecto 14.268; sin embargo, nunca se precisa cuántos legisladores y legisladoras mantenían esa posición, o a cuáles fracciones políticas pertenecían. Ante esta situación, los y las integrantes de la comisión adquieren el compromiso abogar ante sus compañeros y compañeras de partido para tratar de impulsar la aprobación del proyecto 14.268 (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta N.º 42. 9 de febrero, 2005).

Una vez que llega al plenario legislativo, el texto vuelve a recibir mociones presentadas tanto por los diputados y las diputadas que no pertenecieron a la Comisión

Especial, como de los propios integrantes de la comisión. Esto ocasiona que el proyecto deba regresar a la Comisión Especial para dictaminar las mociones presentadas, antes de poder ser sometido a primer debate por el Plenario Legislativo. En los siguientes apartados se profundiza en la discusión y reformas a las que fue sometido el proyecto 14.268; para así visualizar que estrategias siguieron los actores políticos involucrados en este proceso, y señalar de manera más precisa los puntos de conflicto que podrían generar un veto político al proyecto.

#### **2.4.1 Discusión y reformas del proyecto 14.268, 2002-2006**

Como se indicó anteriormente, el proyecto 14.268 inicia su discusión en la Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”, conocida de manera coloquial como Comisión de Reformas Electorales, el 4 de marzo del 2004. La comisión se encontraba conformada por Sigifredo Aiza Campos (PLN), quien ocupaba el cargo de presidente de la Comisión; Martha Zamora Castillo (PAC), la cual fungía como secretaria de la comisión; Federico Vargas Ulloa (PUSC), Kyra De la Rosa Alvarado (PLN), Ronaldo Alfaro García (ML), Emilia María Rodríguez (BP, diputada independiente a partir de diciembre del 2004), Gerardo González (PUSC).

La primera medida adoptada por esta comisión, de manera unánime, fue regresar al texto que originalmente había presentado el TSE; por lo que se descartó de manera completa todo el trabajo y el texto sustitutivo que había sido aprobado por la comisión anterior. En el acta de la sesión de la comisión en la que se adopta dicha decisión, no se expresa ningún argumento o razón de los diputados y diputadas para volver al texto original del TSE (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta N.º14. 4 de marzo, 2004).

A pesar que no se enuncia criterio por parte de los diputados y diputadas, el texto anterior había recibido críticas por parte del TSE. Por lo tanto, es posible que el regreso al texto original se debiera a que aceptaron las críticas emanadas de este ente. Asimismo, se puede especular otras razones, por ejemplo, la composición de la Asamblea Legislativa para el periodo 2002-2006 era muy diferente a la del periodo 1998-2002; había una mayor

cantidad de fuerzas políticas representadas en su interior; por lo tanto, el regresar al texto original podría ser visualizada por estas como una oportunidad importante para tratar de participar en la construcción de nuevas reglas electorales.

Para continuar es posible plantear la pregunta ¿Qué tanto la Comisión Especial (2002-2006) modificó el texto presentado por el TSE? Antes de entrar pregunta darle respuesta, es necesario indicar la alta complejidad que tenía el proyecto 14.268, esto tanto por buscar ser una reforma electoral integral, la cual buscaba generar cambios en diversos temas (cuotas de género, participación electoral, labor del TSE, etc), cada uno con sus propias particularidades; como por la extensión del proyecto. El texto original del proyecto constaba de 194 artículos, cada uno estos artículos no solo debían ser revisado y acordado por las diversas fracciones políticas, sino que además podían ser sujetos a modificación mediante mociones, lo cual podría generar una discusión compleja y engorrosa e en el seno de la comisión.

Por lo tanto, para facilitar el trabajo de la comisión se estableció que los asesores y asesoras de los diputados y diputadas miembros de la comisión se reunieran con antelación a revisar las mociones presentadas, y así poder llegar -en el mejor de los casos- con un consenso sobre estas (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta N° 18. 20 de mayo, 2004).

La literatura académica sobre estudios legislativos ha encontrado que los asesores y personal técnico con el que cuentan los legisladores y legisladoras, tienen un fuerte impacto en el proceso de formación de las leyes, no solo por el conocimiento que pueden aportar, sino también por el vínculo o relación que puedan tener con lobbystas y grupos de presión, así como las agendas particulares que estos puedan manejar, en procura de avanzar en su carrera. Asimismo, un aspecto medular señalado es la confianza que los legisladores y legisladoras tengan a su personal asesor; esto debido a que cuando existe un alto grado de confianza se brinda mucha libertad para que los asesores y asesoras intervengan en el proceso de formación de las leyes, e incluso se les delega la toma decisiones con importantes repercusiones políticas (Crosson, 2014; Hammond, 1996; Montgomery & Nyhan, 2017; Romzek & Utter, 1997; Stack, 2013; Weissert & Weissert, 2000).

Para el caso de América Latina, los estudios respecto al Poder Legislativo han dejado de lado el papel que juegan los asesores y asesoras en el desempeño legislativo; esta omisión también está presente para Costa Rica. Sin embargo, es factible pensar que el personal asesor juega también un importante rol en la gestión legislativa costarricense; lo cual se demuestra el hecho que los diputados y diputadas de la Comisión de Reformas Electorales hayan delegado en sus asesores y asesoras el trabajo de coordinación y consenso de las mociones del proyecto 14.268.

Sin embargo, esta situación provoca algunos inconvenientes metodológicos para la presente investigación. En primer lugar, estas reuniones de trabajo entre el personal asesor no quedan registradas de manera oficial, es decir, no existen actas o documentos que permitan revisar cuál fue la discusión y acuerdos alcanzados entre los asesores y asesoras. Es necesario indicar que con este señalamiento no se está responsabilizando al personal asesor por la falta de dichos documentos, ni menos aún se busca sugerir que existió una falta de transparencia en el procedimiento. Simplemente no existe la costumbre ni el mandato legal de documentar dichas reuniones. Por lo tanto, es imposible determinar con certeza cual fue el proceso de discusión, y que tanto se alejaron los acuerdos ahí alcanzados con el texto finalmente aprobado por los diputados y las diputadas.

El segundo inconveniente es que no se registra quiénes fueron los asesores y asesoras que dieron apoyo a la comisión. La formación y experiencia del personal asesor es un factor que incide en la efectividad y calidad del trabajo legislativo (Stack, 2013); por lo que al no contar con la información de quiénes eran estos asesores, así como cuál es su especialidad y experiencia profesional, se carece de un factor que podría ayudar a explicar el proceso legislativo entorno a la discusión del proyecto 14.268. A esto se le debe sumar que los asesores y asesoras legislativas son plazas de confianza, y no requieren que las personas nombradas cuenten con estudios o experiencia específica; esto ha llevado a que surjan críticas debido a que se nombran personas que carecen de experiencia o formación profesional o, incluso, que están emparentados con los diputados y diputadas (Mata, 2017)

Una vez aclarado estos elementos, se puede pasar a visualizar -de manera general- como fue modificado el proyecto 14.268. En primer lugar, hay una clara diferencia de lo sucedido entre el 2001-2002; en este periodo la discusión sobre el proyecto fue prácticamente

nula, al menos en el seno de la comisión que lo estudiaba, y se modificó de manera integral mediante la aprobación de un texto sustitutivo. En cambio, durante el periodo 2002-2006 se presentaron 774 mociones que pretendían modificar algún aspecto del proyecto (ver cuadro 2.5).

En segundo lugar, la cantidad de mociones presentadas varió significativamente según el estado de la discusión del proyecto. Como se indica en el cuadro 5, hay dos tipos de mociones: las mociones *ordinarias* son aquellas que son presentadas por los diputados y diputadas cuando el proyecto se encuentra en estudio de la comisión, es decir, en la *fase preparatoria-deliberativa* del proceso legislativo. Según establece el Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, cualquier diputado o diputada puede presentar mociones en esta fase, aunque no sea miembro de la comisión que lo estudia; asimismo, tiene derecho de exponer sus argumentos sobre porqué debe aprobarse el cambio, pero solo los miembros de la comisión pueden votar para aprobar o rechazar las mociones. Además, en esta fase los diputados y diputadas que proponen una moción pueden solicitar que esta sea *retirada* de la discusión, esto se realiza cuando se desea revisar la redacción de la moción, o bien, cuando no se considera pertinente o necesario que sea conocida ya que, por ejemplo, se ha aprobado alguna modificación similar a la pretendida por la moción (Asamblea Legislativa, 1962; Ramírez Altamirano, 2008).

**Cuadro 2.5 Mociones presentadas al proyecto 14.268, 2002-2006**

	<b>Ordinarias</b>	<b>Art. 137</b>	<b>Total</b>
<b>Aprobadas</b>	106	247	353
<b>Rechazadas</b>	116	246	362
<b>Retiradas</b>	59	---	59
<b>Total</b>	<b>281</b>	<b>493</b>	<b>774</b>

**Fuente:** Construcción propia, a partir de: Asamblea Legislativa de Costa Rica. Expediente N.º 14.268

El segundo grupo de mociones que es conocida por la comisión son las *mociones de fondo*, o conocidas en jerga legislativa como *mociones artículo 137*, y se presentan en la *fase deliberativa-constitutiva*. Una vez que hay un dictamen positivo del proyecto de ley por parte de una comisión, este es enviado al Plenario Legislativo; una vez abierto el primer debate del

proyecto los diputados y diputadas tienen cuatro días para presentar mociones relacionadas con el contenido del proyecto. Estas mociones son enviadas a la Comisión que dictaminó el proyecto, y sus integrantes serán los que determinen si incorporan o no dichas mociones (Asamblea Legislativa, 1962, art. 137).

Como se muestra en el cuadro 2.5, durante la fase preparatoria-deliberativa se presentaron ante la comisión de reformas electorales 281 mociones para modificar el proyecto 14.268; de estas se aprobaron 106, se rechazaron 116 y se retiraron 59. Estos datos son interesantes ya que, a pesar de haberse desarrollado una metodología de trabajo para consensuar las mociones, se aprobaron y rechazaron casi la misma cantidad de mociones.

Además, en la fase deliberativa-constitutiva se presentaron 493 mociones. Si bien no es extraño que existan una gran cantidad de mociones de fondo en proyectos de ley complejos y/o polémicos, esta cantidad muestra que el consenso alcanzado en la etapa anterior estaba lejos de los puntos óptimos determinados por las agrupaciones políticas. Sin embargo, es necesario anotar que, de las 247 mociones aprobadas, 104 fueron presentadas por la diputada Kyra De la Rosa Alvarado, y aprobadas en su totalidad en la sesión del 8 de agosto del 2005. El propósito de dichas mociones era reformar la redacción de los artículos para que tuvieran un lenguaje inclusivo, por lo que no variaban el contenido o intención del proyecto (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta N.º 53. 8 de agosto, 2005). Por lo tanto, sin contemplar las 104 mociones indicadas con anterioridad, durante la fase deliberativa-constitutiva se aprobaron 143 mociones para modificar el contenido e intención del proyecto 14.268.

#### 2.4.1.1 Discusión y modificaciones realizadas en la fase preparatoria-deliberativa

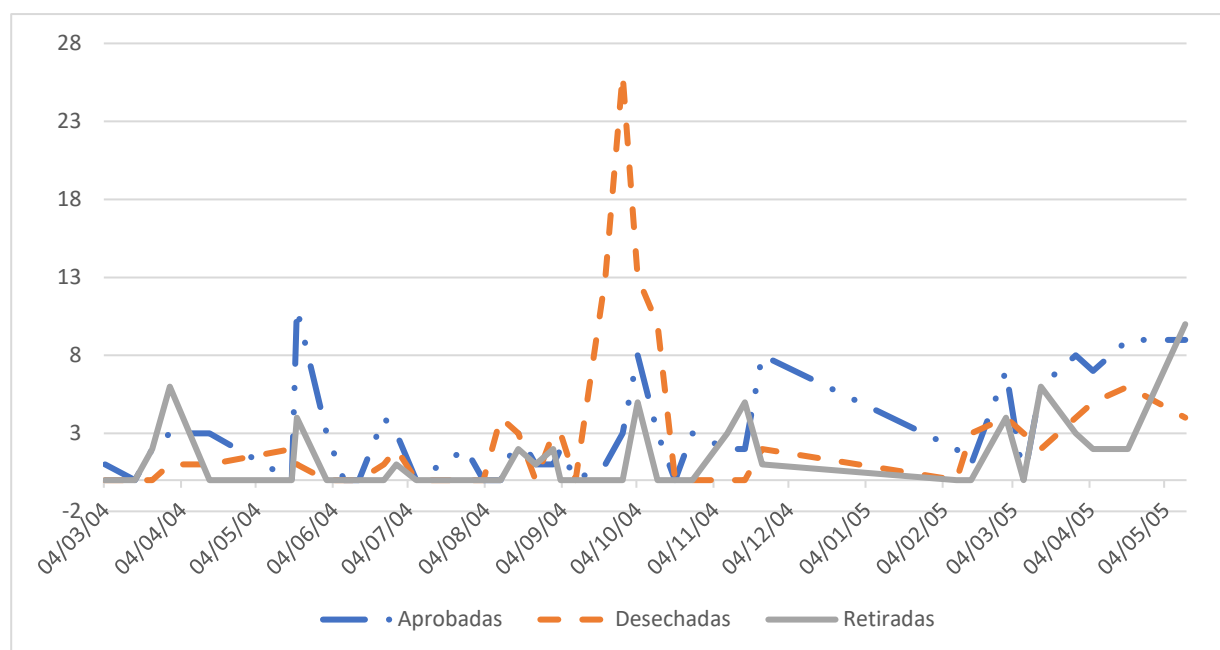
La discusión por el fondo de todo proyecto de ley en la Asamblea Legislativa inicia en la fase preparatoria-deliberativa, aquí los integrantes de las comisiones legislativas discuten el fondo del proyecto, presentan mociones, convocan audiencias, crean subcomisiones, entre otras acciones que consideren pertinentes, para finalmente decidir si el proyecto se archiva o se remite al Plenario para su tramitación.

La herramienta más importante de los diputados y las diputadas para modificar un proyecto son las mociones, mediante de estas pueden solicitar que se modifique de manera parcial o total un artículo o conjunto de artículos; incluso, pueden presentar un “texto sustitutivo” que cambie de manera sustancial el contenido del proyecto de ley. El gráfico 2.7 muestra la cantidad de mociones que fueron aprobadas, desechadas o retiradas por los diputados y las diputadas de la Comisión de Reformas Electorales, en las distintas sesiones de trabajo de la fase preparatoria-deliberativa. Un primer vistazo al gráfico revela que prácticamente en todas las sesiones se tomaron decisiones respecto a las mociones presentadas, ya sea para aprobarlas o rechazarlas; de hecho, de las 38 sesiones que la comisión tuvo en esta fase, en 32 sesiones se discutieron mociones (84.2%), lo que cual es un indicador de la intensidad de la discusión a la que fue sometido el proyecto. En las restantes sesiones, dos fueron dedicadas a exclusivamente a recibir audiencias relacionadas con el proyecto, dos se dedicaron a organizar el trabajo de la comisión, y en una sesión se aprobó regresar al texto original propuesto por el TSE, y se abrió la recepción de mociones, por lo cual no había nada más que discutir ese día. Por lo tanto, solo una sesión fue dedicada a aprobar el acta de la sesión anterior, un procedimiento necesario en la Asamblea Legislativa para dejar en firme las decisiones adoptadas, y no hubo ningún tipo de discusión o trabajo sobre el proyecto.

Otro dato adicional que se desprende del gráfico 2.7, es que la dinámica de presentación y discusión de mociones es constante en esta etapa, y no se visualiza que se haya recurrido a la estrategia de presentación de excesivas mociones para detener o bloquear el avance del proyecto de ley (filibusterismo parlamentario); una estrategia que ha sido común en el congreso costarricense debido las disposiciones del Reglamento de la Asamblea Legislativa (Borges, 2014b). Por lo tanto, se puede inferir que no había un especial interés por parte de un partido o diputados de bloquear el avance del proyecto, lo que puede interpretarse como una señal positiva del interés político que tenían los legisladores y las legisladoras hacia este.



**Gráfico 2.7 Cantidad de mociones aprobadas, desechadas y retiradas durante la discusión del proyecto 14.268 en la fase preparatoria-deliberativa. Asamblea Legislativa, 2004-2005**



**Fuente:** Construcción propia, a partir de: Asamblea Legislativa de Costa Rica. Expediente N.º 14.268

Un elemento adicional que destacar, antes de entrar a revisar la discusión del fondo realizada por la comisión, es que en 28 sesiones esta contó con la participación de, al menos, una persona asesora del TSE, cuyo papel era ayudar a evacuar las dudas de los diputados y las diputadas, así como expresar la posición de esta institución ante el proyecto 14.268.<sup>38</sup> Este elemento es importante de destacar ya que, como ha señalado el politólogo costarricense Hugo Picado León, la participación, asesoría y buena comunicación del TSE con la Asamblea Legislativa, fue un elemento clave durante la discusión y aprobación del proyecto 14.268 durante el periodo 2006-2009 (Picado León, 2016); por lo tanto, es posible suponer que también pudo tener una incidencia importante en el periodo 2004-2006.

El cuadro 2.6 muestra los cambios, referente al número de artículos, del texto original del proyecto 14.268 y el que finalmente es aprobado por la Comisión de Reformas

<sup>38</sup> Entre el personal del TSE que asistió en calidad de asesor a las sesiones de la comisión se encontraban: Mary Anne Mannix Arnold, Carmen Lilia Zumbado Guerrero, Francisco Rodríguez Siles y Héctor Hernández Masis

Electoral, en mayo del 2015. El observar en que puntos del texto aumenta o disminuye la cantidad de artículos permite identificar sobre qué temas los legisladores y las legisladoras consideraron que se debían ampliar o reducir las regulaciones en relación al proceso electoral. El primer dato relevante que arroja dicho cuadro es que en ningún título del texto se reduce el número de artículos que lo componen, por lo que los cambios introducidos por la Comisión mantienen o aumentan las distintas secciones del proyecto, esto podría indicar que no se considera necesario eliminar elementos del proyecto, sino más bien modificarlos o ampliar las regulaciones que contienen. Así, el texto aprobado en el 2005 por la Comisión tiene un 11% más de artículos que el original

Otro dato importante que muestra el cuadro 2.6, es que la sección que tiene un mayor aumento de artículos es la dedicada al tema de financiamiento de los partidos políticos (Título III Capítulo VI), el cual pasó de tener 17 artículos a 31, es decir, aumento un 82%. No es extraño que el tema del financiamiento electoral concentre la atención de los diputados y las diputadas ya que, como se indicó páginas atrás, desde mediados de la década de 1960 ha sido un tema que se ha posicionado como importante en las reformas electorales impulsadas en el país (Hernández Naranjo, 2007); incluso, tres de los proyectos de reforma al Código Electoral aprobados en el periodo de gobierno anterior se relacionaban con este tema.. Asimismo, es un tema que se considera estratégico en los procesos de reforma electoral (Jiménez Ruiz, 2005). Adicionalmente, el proceso electoral del 2002 mostró que la legislación electoral costarricense tenía importantes carencias en relación al financiamiento de los partidos en la segunda ronda electoral, asimismo, se dieron acusaciones sobre mal manejo del financiamiento por parte de los partidos, así como por el uso de estructuras paralelas para captar fondos privados sin reportarlos ante el TSE. Tomando todo lo anterior en consideración, había suficientes incentivos para que la Comisión hiciera cambios importantes en esta sección, sobre todo porque el texto original data del 2001 y, por ende, no toma en consideración los elementos y problemas relacionados con el financiamiento electoral que surgieron el proceso del 2002.

Sin embargo, es necesario recalcar que la Comisión tiene la capacidad de modificar el contenido del texto, sin que esto necesariamente implique aumentar el número de artículos. El cuadro 2.7 muestra la cantidad de mociones aprobadas en cada una de las secciones del

texto. Los datos muestran que el 58% de las mociones aprobadas con el título “Partidos Políticos y grupos independientes”, lo cual muestra el interés de los diputados y las diputadas en este tema; sin embargo, solo un 15% de las mociones aprobadas se vinculan con el financiamiento de los partidos políticos, mismo porcentaje que las mociones que se aprobaron en torno a las disposiciones generales relacionadas con la organización de partidos políticos y grupos independientes, y por debajo del porcentaje de mociones que se aprobaron en el capítulo de disposiciones generales del Código Electoral.

**Cuadro 2.6 Cambios en el número de artículos del texto original del proyecto 14.268 y el aprobado por la Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Costa Rica, 2005**

Título	Capítulo	Origin al	V. 2005	Cambio por capítulo		Cambio por título	
				Abs	Porc	Abs	Porc
I. Disposiciones generales		5	6	1	20%	1	4.5%
II. Organismos Electorales	I. Disposiciones preliminares	7	7	0	0%	7	32%
	II. El Tribunal Supremo de Elecciones	11	11	0	0%		
	III. El registro Electoral	3	3	0	0%		
	IV. Juntas Electorales	15	16	1	7%		
	V. Cuerpo de Delegados	4	4	0	0%		
III. Partidos Políticos y grupos independientes	I. Disposiciones generales	10	11	1	10%	18	82%
	II. El registro de partidos políticos	2	2	0	0%		
	III. Procedimientos de inscripción de partidos políticos	8	8	0	0%		
	IV. Organización y competencia de los órganos partidarios	9	10	1	11%		
	V. Fusiones y Coaliciones	11	11	0	0%		
	VI. Financiamiento de los partidos políticos	17	31	14	82%		
	VII. Grupos independientes	6	6	0	0%		
	VIII. Propaganda e información política	9	11	2	22%		
Título IV. Proceso Electoral	I. Actos Preparatorios	17	17	0	0%	0	0%
	II. Las votaciones	21	21	0	0%		
	III. Voto en el extranjero	1	1	0	0%		
	IV. Validez y nulidad del voto	5	5	0	0%		
	V. Escrutinio	4	4	0	0%		
	VI. Sistema de adjudicación de cargos	5	5	0	0%		
	VII. Fiscalización Electoral	8	8	0	0%		
	VIII. Observación Electoral	1	1	0	0%		

<b>Título V. Ilícitos Electorales</b>	I. Delitos Electorales	5	5	0	0%	0	0%
	II. Contravenciones Electorales	2	2	0	0%		
	III. Tribunales competentes	1	1	0	0%		
	IV. Participación y parcialidad política	1	1	0	0%		
<b>Título VI. Disposiciones finales y derogatorias</b>		6	8	2	33%	2	9%
<b>Total</b>		<b>194</b>	<b>216</b>	<b>22</b>	<b>11%</b>	<b>22</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Construcción propia, a partir de: Asamblea Legislativa de Costa Rica. Expediente N.º 14.268

Los datos mencionados no implican que el tema de financiamiento electoral haya tenido una importancia similar o menor para los miembros de la Comisión, respecto a aquellas secciones en las que se aprobaron igual o mayor número de mociones; pero si permite apreciar que el proceso de negociación y los cambios en el texto fueron más complejos que simplemente aumentar el número de artículo en ciertas secciones. Un elemento adicional, que más adelante se trata de identificar, es la facilidad o dificultad que tuvieron los diputados y las diputadas para alcanzar acuerdos o consensos que les permitiera superar la capacidad de veto partidaria, es decir, que les permitiera algún cambio significativo en el SQ. Ya que había temas en los cuales era más fácil aprobar modificaciones del texto o, incluso, no requerían modificarlo dado que se apoyaba el texto base propuesto por el TSE. Considerando esto, temas como el financiamiento electoral pueden resultar más complicados para alcanzar acuerdos que se traduzcan en la aprobación de mociones, en comparación con otras secciones del texto.

No obstante, una revisión del contenido de las actas muestra que el tema del financiamiento electoral fue preponderante en la discusión de la Comisión de Reformas Electorales durante esta fase.<sup>39</sup> Las referencias más comunes en el contenido de las actas son “partidos políticos”, la cual se repite 1631 veces, seguida por “TSE” o “Tribunal Supremo de Elecciones”, la cual aparece en 1503 ocasiones, y “elecciones”, que es mencionada 962 veces. El término “financiamiento político” está en cuarto lugar, y es mencionado por los diputados y las diputadas en 421 ocasiones. Dado que los tres primeros términos son elementos que pueden considerarse como generales del proceso electoral, puede inferirse que

<sup>39</sup> Para la realización del análisis de contenido se procesó el contenido de las 38 actas en las cuáles la Comisión de Reformas discutió el proyecto 14.268 en su fase preparatoria-deliberativa, utilizando el software WordSmith, el cual permite identificar las palabras que más comúnmente aparecen en el texto de las actas.

el tema específico que concentró la discusión en la comisión fue precisamente todo lo relacionado con el uso de dinero público para financiar a los partidos y la campaña electoral. La anterior idea se refuerza al observar que otros términos ligados a “financiamiento electoral” también son preponderantes en el contenido de las actas, tales como: contribución/es (386), donaciones (132), dinero (110), plata (69) y bonos (53).

**Cuadro 2.7 Mociones aprobadas por la Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos” en cada sección del texto del proyecto 14.268. Costa Rica, 2005**

texto del proyecto 14-2005, Costa Rica, 2005

Título	Capítulo	Mociones aprobadas por capítulo		Mociones aprobadas por título	
		Abs	Porc	Abs	Porc
I. Disposiciones generales		20	19%	20	19%
II. Los Organismos Electorales	I. Disposiciones preliminares	4	4%	17	16%
	II. El Tribunal Supremo de Elecciones	5	5%		
	III. El registro Electoral	3	3%		
	IV. Juntas Electorales	5	5%		
	V. El Cuerpo de las Personas Delegados	0	0%		
III. Partidos Políticos y grupos independientes	I. Disposiciones generales	16	15%	62	58%
	II. El registro de partidos políticos	0	0%		
	III. Procedimientos de inscripción de partidos políticos	8	8%		
	IV. Organización y competencia de los órganos partidarios	11	10%		
	V. Fusiones y Coaliciones	0	0%		
	VI. Financiamiento de los partidos políticos	16	15%		
	VII. Grupos independientes	4	4%		
	VIII. Propaganda e información política	7	7%		
Título IV. Proceso Electoral	I. Actos Preparatorios	1	1%	6	6%
	II. Las votaciones	2	2%		
	III. Voto en el extranjero	0	0%		
	IV. Validez y nulidad del voto	0	0%		
	V. Escrutinio	0	0%		
	VI. Sistema de adjudicación de cargos	2	2%		
	VII. Fiscalización Electoral	0	0%		
	VIII. Observación Electoral	0	0%		
Título V. Ilícitos Electorales	I. Delitos Electorales	1	1%	1	1%

II. Contravenciones Electorales	0	0%		
III. Tribunales competentes	0	0%		
IV. Participación y parcialidad política	0	0%		
<b>Título VI. Disposiciones finales y derogatorias</b>	<b>1</b>	<b>1%</b>	<b>1</b>	<b>1%</b>

**Fuente:** Construcción propia, a partir de: Asamblea Legislativa de Costa Rica. Expediente N.º 14.268

**Diagrama 2.5 Nube de palabras de los términos más utilizados durante la discusión del proyecto 14.268 en la fase preparatoria-deliberativa. Asamblea Legislativa, 2004-2005**



\*Solo se incluyen las palabras con 100 o más menciones en los textos de las actas de la comisión

**Fuente:** Construcción propia

Siguiendo con el contenido de las actas, se puede corroborar que otros temas recurrentes en la discusión de la comisión fueron la participación de los grupos independiente en los procesos electorales, la organización y estructura interna de los partidos, y las encuestas y estudios de opinión pública (ver diagrama 2.5). Como un elemento adicional, llama la atención que elementos y términos relacionados con el régimen político, tales como democracia (97), derechos (94) y libertad (75), aparecen en menor medida que los otros elementos ya señalados en la discusión del proyecto 14.268. Aunque no es propósito de la

presente investigación realizar un análisis del discurso de los diputados y las diputadas en relación al proyecto 14.268; estos datos sugieren que de manera mayoritaria la discusión abordó el posible cambio del Código Electoral como un problema técnico que tenía implicaciones en los procedimientos electorales y funcionamiento de los partidos, sin entrar a observar de manera detenida el impacto que esta normativa podría tener para la democracia costarricense.

Una vez que se han identificado los puntos más importantes entorno a los cuales giró la discusión de la Comisión de Reformas Electorales; a continuación, se entrará a revisar con detalle qué se discutió, cuáles eran las propuestas de los actores políticos sobre dichos puntos, y como se vieron afectados por los elementos endógenos y exógenos al proceso.

#### 2.4.1.1.1 Financiamiento político-electoral

Como se indicó anteriormente, el tema del financiamiento de los partidos y, especialmente, de las campañas electorales fue el que concentró la mayor cantidad del debate de la Comisión de Reformas Electorales en esta fase. En la exposición de motivos del texto original del proyecto 14.268 el TSE indicaba que, en materia de financiamiento político-electoral, se realizaban dos importantes propuestas: la primera, se relacionaba con la contribución estatal, fijándose en un 0.11% del PIB del año tras anterior a las elecciones, al mismo tiempo que se desarrollaba el concepto de “deuda adelantada” previsto en la Constitución Política. La segunda se relacionaba con los aportes privados al financiamiento de los partidos y las campañas electorales, sobre este punto se establecía la prohibición que los precandidatos/as y candidatos/as recibieran directamente aportes privados, eliminaba el tope de contribución a las personas físicas nacionales, y permitía al TSE realizar auditorías sobre las finanzas de los partidos. Por lo tanto, un elemento importante a identificar es que tan de acuerdo los y las integrantes de la comisión estuvieron de acuerdo con la propuesta original del TSE, si la discusión sobre esta generó conflictos, y cuáles fueron los acuerdos alcanzados.

La coyuntura parece ser el principal elemento que incidió sobre la discusión de este tema. Tal y como se señaló páginas atrás, en las elecciones nacionales del 2002 existieron denuncias sobre la captación irregular de donaciones, así como el uso de estructuras paralelas

por parte de los partidos, para evitar que fueran detectadas por el TSE. Debido a estas irregularidades, en abril del 2003 la Contraloría General de la República (CGR) denunció a siete dirigentes del PUSC, PLN y PRC por la presunta comisión de irregularidades en los procesos de liquidación de gastos para recibir el financiamiento estatal. Además, esta situación lleva a que la Asamblea Legislativa instale la Comisión Especial Investigadora del Financiamiento de los Partidos Políticos (Zúñiga Ramírez, 2006, p. 22).

Esta Comisión Especial Investigadora se centró principalmente a analizar las donaciones millonarias, provenientes de entes nacionales e internacionales, que recibieron los partidos durante la campaña; bajo la premisa de guardar en secreto la identidad de los donantes. Incluso, una misma empresa donaba a varios partidos políticos:

El elemento central de la investigación correspondió a la danza de millones que se movieron alrededor de las donaciones nacionales e internacionales que recibieron los partidos, bajo la premisa de guardar el secreto de los donantes. Algunas de ellas, señala el informe, se hicieron sin distinción de color político, como el caso de la empresa Waked Internacional de Panamá, que donó \$55,000 al PUSC y \$25,000 al PLN; o el Grupo Pellas, gran empresa centroamericana que canalizó \$150,000 al PUSC, \$50,000 al PLN y 10 millones de colones al PAC. Naturalmente, fue el partido con más posibilidades de triunfo el que recibió más dinero, ¢ 2000 millones de fuentes diversas: \$500,000 de un banco taiwanés, ¢896 millones de Gramínea Plateada y un millón de dólares de Bayamo S.A. Ciertamente, los datos que arroja el informe señala con claridad la interacción existente entre los grandes capitales y el poder político (Zúñiga Ramírez, 2006, p. 23).

Además de lo anterior, se dieron otras irregularidades, como el no reporte de donaciones al TSE, errores en los informes presentados por los partidos, entre otros (ver tabla 2.5). Por lo tanto, no solo influía en la discusión la trayectoria histórica que ha tenido el tema del financiamiento político en Costa Rica, sino que la coyuntura inmediata generaba presión para que se tomaran medidas pertinentes, y se reformara la legislación electoral con el propósito que situaciones como estas no volvieran a ocurrir.



**Tabla 2.5 Principales irregularidades detectadas por la comisión de financiamiento de partidos políticos (por agrupación política). Asamblea Legislativa, 2006**

Partido	Irregularidad	Donantes	Monto asociado
PUSC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Donaciones no reportadas al TSE</li> <li>• Recepción directa de donaciones del candidato (Abel Pacheco y Miguel Ángel Rodríguez)</li> <li>• Manejo de dineros en bancos extranjeros.</li> <li>• Dineros recaudados en manos de altos dirigentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas físicas, empresas nacionales y extranjeras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Más de 2000 millones de colones</li> </ul>
PLN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Donaciones no reportadas</li> <li>• Uso de un fideicomiso en el BCR, en el que el origen de los fondos no está claro</li> <li>• Gastos absurdos de grandes cantidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas físicas, empresas nacionales y extranjeras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• \$25,000 de empresa panameña y \$50,000 del Banco de San José.</li> <li>• Se gastaron \$25,000 en juguetes.</li> </ul>
PAC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Donaciones no reportadas, que fueron reveladas mucho tiempo después.</li> <li>• Errores de la Tesorería</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresa extranjera que hace negocios con el Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay datos</li> </ul>
PML	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Donaciones ligadas a empresas con intereses en apuestas internacionales</li> <li>• Peligro de influencia de mafias internacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresa extranjera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay dato</li> </ul>
PRC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manipulación indebida en el manejo de bonos por parte del candidato presidencial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 25 millones de colones</li> </ul>

**Fuente:** Zúñiga Ramírez, C. A. (2006). Gestión parlamentaria en Costa Rica 2005-2006 ¿Democracia parlamentaria o democracia de procedimiento? (Duodécimo informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible). Programa Estado de la Nación-CONARE. p.45, Tabla 3.1.1

La respuesta de la Comisión Especial de Investigación, a las irregularidades señaladas en relación al financiamiento de los partidos, fue la de elaborar el proyecto 15.796, denominado “Reforma a varios artículos del Código Electoral, ley nº 1536 del 10 de diciembre de 1952 y sus reformas”; el cual proponía:

- Disminuir el aporte estatal a las campañas, del 0.19% del PIB al 0.12% del PIB.
- Establecer el financiamiento permanente, durante 48 meses, a los partidos políticos.
- Disponer que financiamiento público cubriera tanto la elección presidencial, como la posibilidad de una segunda vuelta y las elecciones municipales
- Autorizar que el tesorero/a del partido sea el único que pueda recibir donaciones
- Crear la Dirección de Finanzas de los Partidos Políticos como un nuevo departamento del TSE, con la obligación de fiscalizar permanentemente a los partidos.
- Prohibir las donaciones de personas jurídicas, así como de extranjeros, en cualquier modalidad
- Establece que el financiamiento y los controles entran a regir desde la pre-campaña.
- Se introducen sanciones de uno a seis años de cárcel a quien incumpla esta legislación (Asamblea Legislativa, proyecto 15.796)

En una entrevista brindada al periódico *Semanario Universidad*, a finales de junio del 2005, Luis Gerardo Villanueva, diputado por el PLN y presidente de la Comisión Especial de Investigación del financiamiento de los partidos políticos, destacaba que había dos proyectos de ley que buscaban realizar las reformas necesarias para mejorar el control del financiamiento de los partidos, el proyecto 15.796 y el proyecto 14.268. Sin embargo, Villanueva expresaba que, a su criterio, el proyecto 14.568 carecía del apoyo político para ser aprobado; al mismo tiempo aseguraba que el proyecto 15.796 sería aprobado sin dificultades, ya que contaba con el apoyo de 38 diputados y diputadas, y se encontraba en el tercer lugar del orden del día del Plenario Legislativo. Un criterio similar era expresado por la diputada Martha Zamora, la cual expresaba que sería un “suicidio” para cualquier partido no apoyar el proyecto; y más bien su preocupación se centraba en que estuviera aprobado a tiempo para que entrara a regir para la campaña del 2006 (García Jiménez, 2005). No obstante, a pesar del optimismo de dichos diputados, el proyecto no fue aprobado por la Asamblea Legislativa, ya que no pudo superar a tiempo la discusión de mociones vía artículo 154 para que fuera aprobado en ese periodo de gobierno; posteriormente es recuperado por la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos en el 2006, y finalmente es archivado en el 2009.

A pesar del intento fallido del proyecto 15.796 de modificar la legislación electoral en tema del financiamiento de los partidos políticos, tanto dicho proyecto como la discusión y trabajo realizado por la Comisión Especial de Investigación, tuvieron influencia en el proyecto 14.268. Lo anterior debido a que había vínculo directo e, incluso, intento de coordinación del trabajo que estaba realizando ambas comisiones; esto porque la diputada Martha Zamora era integrante de las dos comisiones, además, Sigifredo Aiza, presidente de la Comisión de Reformas Electorales, asistía regularmente a las sesiones de la Comisión Especial de Investigación. Por último, al momento de entrar a discutir las mociones relacionadas con el financiamiento de los partidos políticos, la Comisión de Reformas Electorales primero recibió al diputado Humberto Arce Salas, para que los pusiera al tanto de lo trabajado en la Comisión Especial de Investigación sobre este tema.

En lo que respecta a la discusión a lo interno de la Comisión de Reformas Electorales sobre el tema del financiamiento, en la tabla 2.6 se identifican los temas que generaron conflicto o desacuerdo entre los participantes de la comisión. Para la identificación de estos temas se revisaron las actas de la comisión, se buscaron aquellas mociones que no hubieran sido aprobadas por unanimidad y en las que, además, hubiera una discusión sustantiva entre los miembros de este órgano legislativo sobre la conveniencia o no de aprobar dichas reformas. Antes de ingresar a analizar la discusión particular de cada uno de estos temas se debe anotar que la única agrupación política cuyos miembros tienen criterios distintos en algunos temas es el PLN. Sin embargo, esta observación es engañosa, ya que solamente el PLN y el PUSC contaban con dos representantes en dicha comisión, el resto de las demás agrupaciones contaba solo con un representante. Por lo tanto, si bien durante la discusión que se realiza a lo interno de la comisión, los diputados y las diputadas manifiestan que expresan la posición de su fracción política, lo cierto es que no se puede garantizar que haya existido líneas de partido sólidas en dichos temas, sobre todo porque el congreso costarricense se ha caracterizado por tener una cohesión partidaria media-baja (Borges, 2014b; Díaz González, 2011; Proyecto Estado de la Nación, 2001, pp. 138–151; J. P. Vargas & Petri, 2008).

**Tabla 2.6 Posiciones de los partidos representados en la Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”, respecto al tema del financiamiento político contenido en el proyecto 14.268.**

<b>Favor</b>	<b>Tema</b>	<b>Contra</b>
PAC BP PUSC PLN (Kyra de la Rosa)	Financiar Plazas Públicas	PLN (Sigifredo Aiza)
PLN PAC PUSC BP	Franjas de publicidad electoral gratuitas para todos los partidos	ML
PLN PAC PUSC BP	Dirección General de Financiamiento Político	ML
ML PAC PLN	Asignación de financiamiento electoral por “costo” del voto	PUSC BP
PLN (Sigifredo Aiza)	Certificar origen de todas las donaciones realizadas a los partidos políticos	PAC BP PUSC ML PLN (Kyra de la Rosa)
PLN PAC PUSC BP	Tope a donaciones privadas	ML

**Fuente:** Construcción propia

El primer punto que causa controversia se refiere al utilizar dinero del financiamiento estatal para cubrir los gastos de las plazas públicas que realizan los partidos durante la campaña. Aquí el diputado Sigifredo Aiza mantiene la postura que deben prohibirse la realización de este tipo de actividades, ya que lo considera un gasto innecesario, y a su criterio ese dinero debería destinar a capacitación o educación política (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 38 del 26 de octubre, 2004. p. 22)

Por otra parte, el resto de los y las integrantes de la comisión están anuentes a que se permitan realizar plazas públicas, y que sean financiados con dineros de la contribución estatal. No obstante, hay diferencias respecto a si se debe o no limitar el número de plazas

públicas que cada agrupación podía realizar durante la campaña. La discusión en las actas muestra que, el criterio dominante en este aspecto era limitar a un máximo de 25 plazas públicas por partido, lo cual hacía eco a una disposición que también se contenía en el proyecto 15.796. A pesar de haber cierto acuerdo con la necesidad de limitar o regular las plazas públicas, varios diputados y diputadas manifestaban ciertas reservas sobre la efectividad de dicha medida o, incluso, de que existe una limitación en absoluto. Por ejemplo, en su comparecencia en la comisión el diputado Humberto Arce expresó que:

Yo no comparto, porque además son absolutamente ridículas, las restricciones de que sólo veinticinco plazas públicas. Ustedes lo saben que los partidos facturan los costos de las cuarenta, dénmelo en veinticinco facturas y punto. Contratan un conjunto musical que le anime cuarenta plazas o sesenta plazas públicas y háganme la factura que diga por veinticinco. O sea, esos son controles absurdos, muy tontonecos dichos en... [sic]

Y además, que suponen una limitación a la libertad, al derecho y a la autonomía del partido. Cómo me compro yo la bronca que sólo a veinticinco pueblos haga plazas públicas, cuando tengo ochenta y un cantones. Entonces, Tulio se reciente porque el suyo está tachado desde el primer día. ¡Ah!, es que el Tribunal no me autoriza ir a hacer plaza pública ahí. Entonces, el dirigente ¡diay!, se está fregando y no tiene ni siquiera la posibilidad de llevar la plaza pública. (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 38 del 26 de octubre, 2004. p. 21)

Finalmente, la tesis del diputado Aiza no prospera, y se llega a una postura intermedia entre los puntos de los otros diputados y diputadas; así, la comisión acuerda que los partidos no tendrán limitaciones en el número de plazas públicas que puedan organizar durante la campaña, pero solo podrán justificar los gastos de un máximo de 25 para que sean financiadas con dinero proveniente de la contribución estatal.

Otro punto que se consideraba un gran avance era la norma que disponía que todas las empresas que utilicen el espectro electromagnético propiedad del Estado, deberían ceder diariamente y en forma gratuita al TSE el cinco por ciento (5%) del tiempo que tiene de transmisión para ser distribuido entre todos los partidos políticos que estén participando para las elecciones presidenciales y legislativas. Sin embargo, había algunas posiciones distintas;

así, desde le BP se impulsaba que los medios no cedieran el espacio de manera gratuita, sino que el TSE tuviera el control de un monto determinado de la contribución estatal para el financiamiento de la campaña electoral, exclusivamente para comprar tiempo de transmisión en tv y radio, el debería ser distribuido de forma equitativa entre las agrupaciones participantes(Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 38 del 26 de octubre, 2004. pp. 25-26).

Por otra parte, el ML se oponía rotundamente a que se establecieran estas “franjas electorales gratuitas”, ya que consideran que van en contra de la libertad de comercio. Asimismo, argumentan que son los consumidores los que terminaran pagando este espacio, ya que las empresas ajustaran sus tarifas para compensar el dinero perdido por el tiempo que debían ceder a dichas franjas electorales; así lo expresó el diputado Ronaldo Alfaro García:

Este aumento no va a tener ninguna consecuencia en la empresa, va a tener consecuencia en el espacio publicitario, que las empresas publicitarias van a pagar. Y consecuentemente, el consumidor va a pagar ese cinco por ciento en el aumento del precio, porque todo eso se refleja en el artículo que consumen los consumidores. (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 48 del 5 de abril, 2005. p. 18)

El resto de los y las integrantes de la comisión defendían el establecimiento de franjas electorales gratuitas, argumentando que era una pequeña contribución que las empresas, que lucraban con propiedad del Estado, podían hacer a la democracia. Sin embargo, el diputado Ricardo Toledo, del PUSC manifestó su inquietud acerca de la necesidad de asegurar que ese tiempo cedido por las televisoras y radioemisoras fuera en distintas franjas horarias, para así evitar que estas empresas cedieran únicamente tiempo donde tuvieran baja audiencia (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 48 del 5 de abril, 2005. p. 19).

Un aspecto interesante, como se anotó páginas atrás, es que la comisión no consulta a las empresas televisoras y radiofónicas sobre esta medida, hasta después de haber sido

aprobada por este ente legislativo. La reacción de las principales empresas televisoras, Repretel y Teletica, es la de oponerse rotundamente a la medida, argumentando que atenta contra su “libertad de empresa”, violaría su derecho a la “intangibilidad patrimonial”, y les ocasionaría graves costos económicos (Contreras, 2005; Picado Cozza, 2005). Sin embargo, en las respuestas brindadas por dichas empresas no se toma en consideración en ningún momento que el dueño del espectro radio electromagnético que están utilizando es el Estado costarricense, y que lo explotan por medio de una concesión por la cual pagan un monto prácticamente nulo al gobierno. Asimismo, tampoco brindan ningún detalle o prueba sobre cuál sería el impacto a sus finanzas el ceder un 5% de su transmisión durante la campaña electoral.

Respecto a la creación de la Dirección General de Financiamiento Político, un órgano del TSE que se encargaría de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos, las donaciones que estos reciban, así como las liquidaciones de los gastos de los partidos en caso que sean acreedores a recibir un monto del financiamiento estatal; esta no estaba en el texto original del proyecto 14.268 presentado por el TSE ante la Asamblea Legislativa en el 2001. La creación de este ente se da como respuesta a los escándalos por el mal manejo de los dineros de las donaciones ocurrido en la campaña electoral del 2002; asimismo, el proyecto 15.796 disponía de una figura similar. La única agrupación política que se manifestó en contra de la Dirección General de Financiamiento Político fue el ML, debido a que consideraba que este suponía una creación innecesaria de burocracia y significaba un mayor gasto de fondos públicos. Es interesante como esta agrupación no valora, al menos en la discusión ocurrida a lo interno de esta comisión, la necesidad de que el TSE cuente con mecanismos de control sobre el dinero recibido y utilizado por los partidos (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 47 del 29 de marzo, 2005. pp. 23-24).

Es necesario indicar que el TSE se manifiesta a favor de la creación de la Dirección General de Financiamiento Político; ya que le daría herramientas necesarias para realizar la labor de fiscalización de las finanzas de los partidos que se le encomendaba en el texto aprobado por la comisión. No obstante, manifiesta la crítica que el texto que finalmente es dictaminado por la comisión únicamente le da la potestad de fiscalizar las finanzas de los

partidos, y no puede entrar a revisar el uso de fondos por parte de los grupos independientes que pudieran participar en los comicios electorales municipales (Sobrado González, 2005b).

Otra reforma introducida en el tema del financiamiento electoral, y que generó controversia entre los y las integrantes de la comisión fue la de otorgar un “costo” a los votos emitidos y, a partir de ello, asignar el financiamiento estatal a los partidos a partir de la cantidad de votos que hubieran recibido en los comicios. Esta reforma fue presentada, mediante moción, por la diputada del PAC, Martha Zamora, y el diputado del ML, Ronaldo Alfaro, y establecía que:

#### **Artículo 92.- Determinación del aporte Estatal**

Doce meses antes de las elecciones indicadas el Tribunal Supremo de Elecciones fijará el monto de la contribución que el Estado debe reconocer a los partidos políticos, por gastos justificados y presupuestados conforme a esta Ley.

Tan pronto el Tribunal declare la elección de diputados, y mediante resolución fundada, determinará el valor individual de cada voto, que será el resultado de dividir el monto total de la contribución del Estado entre la suma de todos los votos emitidos, incluyendo válidos, nulos y en blanco, en las elecciones presidenciales y de diputados. Cada partido tendrá derecho, como máximo, a la suma que resulte según el número de votos obtenidos en ambas elecciones, deduciendo de ésta los montos que, de conformidad con el artículo siguiente, se hubieren distribuido a título de financiación previa caucionada. Si un partido participó únicamente en una de las referidas elecciones, el resultado obtenido en ella será el que se tome en cuenta. (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 45 del 8 de marzo, 2005. p. 4)

La novedad de la propuesta de Zamora y Alfaro es que se tomaba en consideración todos los votos emitidos, es decir, para el cálculo de la asignación del financiamiento estatal también se toman en consideración los votos nulos y blancos depositados en las urnas, y no



solo los votos emitidos de manera válida para una agrupación política. La intención era reconocer que existe una voluntad expresa en las urnas de un sector de la ciudadanía de no apoyar a ninguno de los partidos que participaron en el proceso electoral, por ende, esta voluntad también se ve reflejada en el monto del financiamiento público que debe otorgarse a los partidos; ya que se reduce el dinero asignado a estos de manera proporcional al número de costarricenses que consideran que no son una opción representativa para sus intereses. Adicionalmente, se recurre al argumento que esta medida permitiría disminuir el monto del dinero público gastado para financiar las campañas políticas, algo indispensable debido a la mala situación fiscal que el gobierno por la que atravesaba Costa Rica, según lo informado por el entonces presidente de la República, Abel Pacheco de la Espriella (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 45 del 8 de marzo, 2005. pp. 5-6).

Además, el PLN se manifiesta favorable a esta moción; como indica la diputada Kyra de la Rosa, esta sería un incentivo para que los partidos se preocuparan en realizar educación política y concientizar a la ciudadanía en la importancia del voto (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 45 del 8 de marzo, 2005. p. 12).

Además, Héctor Fernández Masis, asesor del TSE presente en la comisión durante la discusión de dicha moción, indica que este ente está de acuerdo con la propuesta, e incluso confirma que proviene de una iniciativa originalmente planteada por los magistrados del TSE, como consecuencias de las reformas electorales vinculadas con la definición del financiamiento estatal, aprobadas en 1996. Asimismo, señala que parte de la intención de la propuesta es respetar la decisión de las personas que votaban de manera nula o en blanco como señal de protesta política:

¿Cuáles fueron las razones? Y eso es lo que trasmito acá, porque creo que la decisión, ya es de carácter más político que jurídico. Lo que tuvo en cuenta el Tribunal a la hora de establecer eso, era, bueno, pues, que, si los ciudadanos como una forma de protesta o como una forma de participación electoral optaban por no darle su apoyo, o su adhesión, o su voto a ningún

partido, a ninguna propuesta política, pues los ciudadanos iban a tener que eso estaba pesando en la deuda, que el Estado iba a repartir entre los partidos políticos. (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 45 del 8 de marzo, 2005. p. 11)

Esta moción recibe la oposición del diputado Ricardo Toledo (PUSC), quien argumentó que los votos en blanco y nulos no pueden tener el mismo “valor” en una democracia que los votos válidamente emitidos, ya que las personas que anulaban su voto o lo emitían en blanco estaban faltando con su responsabilidad ciudadana (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 45 del 8 de marzo, 2005. pp. 6-7). Un punto llamativo del argumento esgrimido por Toledo es que, si bien lo que finalmente le preocupa es disminuir la incertidumbre sobre el monto que el financiamiento estatal que le corresponde a cada partido político, algo de todas maneras complicado de estimar únicamente con los votos válidamente emitidos, este recae en la idea que la población parece que puede ser fácilmente manipulable para que sea convencida para anular su voto; incluso encuentra peligroso que la Sala Constitucional haya garantizado el derecho de la ciudadanía para tales propósitos:

¡Cuidado! Si un loquito se para en el parque Central, porque la Sala IV lo permitió, puede llegar y decir: Miren voten en blanco, voten por Chiricuto, por decirles algo, porque está de moda votar por Chiricuto, ¡verdad! Y la gente empieza a votar por el vacilón, entiéndanme lo que les estoy diciendo, los perjudicados somos los partidos serios, no porque la gente votó por Chiricuto, esta es una posición con todo respeto muy libertaria. Lo que están haciendo es bajando el valor real del voto y en lugar de valer cien, le repito, va valer 80, 90 o 70, yo quisiera oír ahora así, al Tribunal, ese es el peligro doña Kyra, que usted llega y hace con la deuda política, de la cual creo. Y creo que el Estado tiene que darnos a los partidos para poder subsistir, si llega usted y presenta esto, usted hace sus cálculos, Vean qué peligroso, tanto, tanto, en los votos emitidos, esto no vas a saber exactamente hasta el último día de las elecciones, cuánto va a valer el voto para cada partido, eso es lo que a mí me preocupa, nada más señor presidente. (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 45 del 8 de marzo, 2005. p. 10)

Un elemento interesante es que, al ser sometida a votación, el resultado es un empate de 3 a favor y 3 en contra, esto debido a que el diputado Ronaldo Alfaro se había ausentado ese día de la comisión, por lo que la moción es rechazada según lo dispuesto por el reglamento de la Asamblea Legislativa. Esta situación muestra que era un tema bastante conflictivo a lo interno de la comisión y con un consenso mínimo entre los y las integrantes de esta. En la sesión siguiente de la comisión la diputada Martha Zamora solicita que se revise la votación de dicha moción, la cual pasa a ser fácilmente aprobada con una votación 5 a 1. Se debe indicar que ese día sí estaba presente el diputado Alfaro García, firmante de la moción, y que el diputado Toledo, principal opositor de dicha reforma, no asistió a la sesión; por lo tanto, hay una acción premeditada por parte del grupo favorable a dicha moción para aprovechar ese escenario y lograr su aprobación. Por desgracia, el acta respectiva no consigna que hubiera discusión o referencia alguna a la moción por parte de los y las integrantes de la comisión presentes, por lo que no se puede determinar quién cambio de opinión y paso de rechazarla en la votación anterior, a darle su apoyo (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 45 del 15 de marzo, 2005. p. 5).

Otro tema que generó discusión a lo interno de la comisión se relaciona con la certificación de la procedencia de los dineros donados a los partidos. En este punto el diputado Sigifredo Aiza mantenía la tesis que no se debe limitar el monto que las personas puedan aportar a los partidos, sin embargo, estas debían demostrar en todo momento la procedencia de los recursos (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 45 del 15 de marzo, 2005. p. 33). El resto de los diputados y las diputadas se oponían a este planteamiento, tanto porque desincentivaba que las personas realizaran donaciones a las agrupaciones políticas, como que elevaba los costos de la fiscalización al disponer que se debía demostrar la procedencia del dinero, aunque se tratara de un monto muy bajo.

La diputada Martha Zamora y el diputado Marco Tulio Mora, trataron de impulsar la idea de que se dispusiera un monto máximo que se pudiera donar a los partidos, sin que se tuviera que justificar el origen de los recursos; esto con el propósito de no afectar o entorpecer

las donaciones pequeñas que pudieran realizar las personas. Sin embargo, esta propuesta no fue acogida por los restantes miembros de la comisión y, finalmente, esta es rechazada (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 45 del 15 de marzo, 2005. pp. 37-40).

Siguiendo con este punto, también generó controversias el tema del tope de las donaciones que personas particulares podían dar a los partidos políticos. Como se indicó antes, el diputado Aiza estaba en contra dichos topes; esa era la misma posición del diputado Ronaldo Alfaro García, ya que para el ML no debería existir financiamiento estatal a los partidos, y estos deberían depender únicamente de las donaciones que recibieran por parte de la ciudadanía. Es necesario anotar que el diputado Alfaro García consideraba que las restricciones a recibir donaciones iban afectar en gran medida a su partido, especialmente porque ya que el proyecto 14.268 disponía que las personas jurídicas tenían prohibido dar donaciones a los partidos; lo cual les resultaba problemático debido a que las donaciones eran la única fuente de ingreso del ML al no aceptar financiamiento estatal (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 45 del 15 de marzo, 2005. pp. 39-42).

La posición del resto de la comisión era la de determinar topes en las donaciones que las personas pudieran realizar a los partidos; esto con el propósito de disminuir la influencia que ciertos grupos podrían tener sobre estas agrupaciones. Dado esta situación, Alfaro García no logra su objetivo que la comisión elimine los topes en las donaciones, pero si logra aumentar estos a un total de 45 salarios bases por año (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 45 del 15 de marzo, 2005. p. 45).

A pesar que hubo posiciones opuestas en temas relacionados con el financiamiento de los partidos políticos, y en algunos casos los diputados y diputadas manifestaron con fuerza su apoyo u oposición a medidas que no eran compartidas por el resto de la comisión, la discusión plasmada en las actas no permite observar que haya alguna intención de bloquear el proyecto 14.268 por parte de alguno de los miembros de la comisión debido a que sus propuestas no fueran respaldadas. Tampoco hay indicios de tácticas para dilatar el tiempo de discusión de manera innecesaria mediante la presentación innecesaria de mociones, mediante

la excesiva utilización del tiempo de discusión o el uso de otras acciones relacionadas con el filibusterismo parlamentario. Por lo tanto, si bien los datos expuesto en el presente capítulo muestran que el tema de financiamiento electoral capturó la atención de la comisión durante este periodo, este se debe a la necesidad de revisar el texto y ajustarlo a los acontecimientos y problemas coyunturales ocurridos tras las elecciones del 2002, y a pesar de su complejidad no fue utilizado por los diputados y las diputadas para entorpecer la marcha de la comisión, esto demuestra el interés que estos poseían en tratar de dictaminar a tiempo el proyecto para para que la nueva legislación pudiera implementarse en las elecciones del 2006.

#### 2.4.1.1.2 Gestión del proceso electoral

Si la discusión y los cambios acontecidos sobre el tema del financiamiento político son respuesta a los problemas identificados con el sistema de control y actuación de los partidos en esta materia en las elecciones nacionales 2002; la discusión y cambios en el proyecto 14.268, que la comisión realiza en este periodo, tienen sus motivaciones coyunturales pero, al mismo tiempo, buscan dar solución a problemáticas de más larga data identificadas por los partidos políticos.

Uno de los cambios más importantes propuestos al texto original del proyecto 14.268, y que contaba con gran consenso entre los y las integrantes de la comisión, era el de regular y auditar las encuestas electorales. Como se indicó en el capítulo 1, desde la década de 1990 los partidos han expresado preocupación por los resultados de los estudios de opinión pública publicados en tiempo de campaña electoral, ya que los datos arrojados por estos difieren -en algunos casos- de manera sustancial con los resultados finales de los procesos electorales. La preocupación de los partidos se centra en que dichos estudios pudieran estar sesgados o manipulados con el propósito de influir en el electorado costarricense. Sobre este punto es necesario indicar dos cosas: la primera, a pesar de las quejas y denuncias de los partidos, nunca se ha aportado evidencia que pueda apoyar la hipótesis que estos estudios se encuentran manipulados. La segunda, si bien existe literatura académica que se ha concentrado en estudiar los efectos de las encuestas en el comportamiento electoral de la

población,<sup>40</sup> al momento ningún de los estudios publicados ha mostrado pruebas concluyentes de los efectos de las encuestas en la voluntad del electorado; cuando mucho logran determinar que es uno de múltiples factores que inciden en la formación de preferencias de las y los electores (Donovan, 1995; Faas, Mackenrodt, & Schmitt-Beck, 2008; Henández Valdez, 2013; Henderson, Brown, Docherty, Kay, & Ellis-Halle, 2006; Meffert & Gschwend, 2007; Morwitz & Pluzinski, 1996; L. A. G. Muñoz, 2011); al mismo tiempo hay que señalar que se carecen de investigaciones para el caso de Costa Rica que permita inferir cual es la magnitud y dirección de dicho efecto en la ciudadanía.

El texto original del proyecto 14.268 establecía la prohibición de difundir resultados de encuestas electorales en las 48 horas anteriores a la realización de los comicios, algo ya estipulado en el Código Electoral vigente en ese momento, y busca sancionar con 2 a 6 años de cárcel a la persona que incumpliera dicha prohibición (Asamblea Legislativa, 2001); pero no buscaba regular o auditar las encuestas electorales. Ante esto, la comisión convoca a tres representantes de casas encuestadoras privadas y del IDESPO, para que externen su criterio sobre la regulación de las encuestas y sondeos de opinión electorales.

Es necesario señalar que, según consta en el acta de la sesión, el inicio de la comparecencia de los representantes de las casas encuestadoras fue algo desordenada; esto debido a que fueron convocados para referirse al proyecto 15.238, el cual buscaba reformar el Código Electoral en lo concerniente a la regulación de encuestas y sondeos electorales, y que había sido presentado por el diputado Sigifredo Aiza a la corriente legislativa, y no conocían el contenido del proyecto 14.268. Además, algunos diputados integrantes la comisión de reformas electorales manifestaron desconocer el proyecto 15.238, por lo que no comprendían las referencias y los comentarios de los representantes de las casas encuestadoras (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 21 del 14 de junio, 2004).

Adicionalmente, la comparecencia de los representantes de las casas encuestadoras dejó en evidencia que la mayoría de los diputados y diputadas de la comisión tenían poco o

---

<sup>40</sup> La literatura académica ha atribuido a las encuestas efectos sobre la dirección del voto (efecto *bandwagon* o apoyo al ganador, efecto *underdog* o apoyo al perdedor, efecto *momentum* o apoyo al que sube y efecto de *voto útil*), la participación electoral (efecto *relajación*, efecto *desánimo*, efecto *movilización táctica*) y sobre la motivación del voto (efecto *voto protesta*, efecto *voto contra los sondeos*) (Henández Valdez, 2013)

ningún manejo técnico del tema de las encuestas; así, estos no parecen manejar la diferencias entre sondeos, encuestas y estudios de panel, consultan sobre el panel de la estadística en las encuestas, así como el por qué se requiere de profesionales de especialidades distinta a la estadística (ciencia política, sociología, antropología, etc.) para realizar encuestas. Finalmente, el mayor interés de los integrantes de la comisión era conocer cuánto facturan las casas encuestadoras por las encuestas electorales y que porcentaje representa de sus ganancias (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 21 del 14 de junio, 2004).

En el caso de los representantes de las casas encuestadoras, estos se manifiestan en contra aprobar la prohibición de no publicar resultados de encuestas un mes antes de realizarse los comicios electorales (esta medida se encontraba dispuesta en el proyecto 15.238); asimismo, si bien consideran que eventualmente los resultados de una encuesta podrían incidir en una parte del electorado, manifiestan que hay otros factores aún más influyentes en la intención del voto, los cuales no son regulados o prohibidos con la misma severidad; así lo expresa Víctor Borge de la empresa Borge y Asociados:

Todo el proceso es un proceso por el cual los actores intentan que la gente cambie su intención de voto, y que vote no por el otro candidato sino por mi candidato. O sea, todo el proceso electoral es un intento de influir en el comportamiento de los electores, se supone entonces que, hay comportamientos que son..., influencias que son legítimas e influencias que son ilegítimas, pero, por ejemplo, cuáles actores, hay actores directos que por definición están metidos en el juego que son los partidos políticos y los electores. Y a los partidos y a los electores normalmente se les pide que se inscriban ante el Tribunal y que cumplan cierto requisito. Los actores indirectos, el más pesado de todos en la época moderna son los medios de comunicación, son absolutamente fundamental, influyen absolutamente en la decisión de voto

Tanto, con la divulgación de noticias como con la divulgación de anuncios publicitarios, entonces es lo que más influye. ¿Es legítimo o ilegítimo que influyan? No es el momento de discutirlo, pero es lo que más influye.

En segundo lugar, paralelamente influyen las agencias de publicidad y en tercer lugar, influyen los donantes privados, tanto los costarricenses como los de Taiwán o Panamá o de donde sea, influyen fuertemente los donantes privados e influyen la divulgación de encuestas.

Entonces, por una cuestión de equilibrio habría que preguntarse, ¿cuánto tiempo antes vamos a impedir que se haga campaña política pagada?, por ejemplo. ¿Por qué las encuestas no pueden ser divulgadas desde todo el mes anterior y por qué los anuncios publicitarios que influyen más, sí pueden ser divulgados todo el mes anterior? O sea, cuál es la diferencia entre una cosa y otra entre el nivel que influyen o que no influyen. (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 21 del 14 de junio, 2004. pp. 4-5)

Asimismo, los representantes de las casas encuestadoras manifiestan que el TSE no cuenta con el personal técnico ni los recursos para hacer un monitoreo o auditoría en campo de la realización de las encuestas, por lo tanto, de encargarle dicha actividad lo que finalmente terminará realizando es una “auditoría” de escrito, es decir, revisando el marco muestral, el cuestionario y la base de datos proporcionada por las casas encuestadoras (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 21 del 14 de junio, 2004). Sobre este punto, se debe indicar que el propio TSE se manifestó en contra que se le diera la obligación de auditar las encuestas electorales, debido precisamente a que carecía del personal y la experiencia técnica para realizar dicha actividad (Sobrado González, 2005b).

Ante esta situación, el diputado Sigifredo Aiza plantea una moción para el TSE deba realizar un convenio con el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), para que sea este último el encargado de revisar y auditar las encuestas electorales. Asimismo, su intención es que estas revisiones se realicen únicamente cuando algún partido se siente “afectado” por el resultado de las encuestas, y que este se vea en la obligación de asumir los costos de la auditoría, en caso que se determinará que no hubiera ningún tipo de irregularidad en la encuesta (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 47 del 29 de marzo, 2005. p. 10).



Sin embargo, la propuesta del diputado Aiza tuvo una fuerte oposición por otros integrantes de la comisión. Así, el diputado Ricardo Toledo mantiene la posición que en caso que una agrupación política se sienta afectada o tratada de manera injusta por una encuesta, la vía adecuada a seguir es que presente la denuncia correspondiente en los tribunales judiciales (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 47 del 29 de marzo, 2005. p. 15). Adicionalmente, este diputado argumenta que el INEC es un ente adscrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), por lo que no considera adecuada que exista una relación entre el Poder Ejecutivo y el TSE para supervisar un elemento relacionado con el proceso electoral (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 47 del 29 de marzo, 2005. pp. 20-21).

Por su parte, la diputada Martha Zamora argumenta que se opone a la medida porque no queda claro que se entenderá por “afectación”; asimismo, expresa que no conoce si el INEC tiene criterios técnicos para determinar si los resultados de una encuesta se encuentran sesgados, y si estos se deben a un error humano o material, o bien, a una manipulación adrede de los datos (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 47 del 29 de marzo, 2005. pp. 15-16).

Finalmente, la propuesta del diputado Aiza es rechazada en una votación cerrada de 4 a 3. Llama la atención que el argumento esgrimido por aquellos que buscan regular y auditar las encuestas electorales se base exclusivamente en la idea de que estas pueden, o incluso son, manipuladas para afectar la intención de voto de la población de manera sustancial; esto a pesar de que no muestran evidencia de ninguna de las dos cosas; y en ningún momento recurren o manifiestan preocupación por la relación entre las encuestas y el financiamiento de los partidos mediante la colocación o venta de los llamados “bonos de deuda política” o certificados de cesión de financiamiento electoral. Los partidos políticos, por lo general, colocan estos bonos o certificados en bancos, los cuales pagan al partido el valor del bono según los datos reportados por las encuestas. De esta manera, los partidos que encabezan las encuestas electorales reciben un monto cercano al valor de sus bonos, en cambio, los partidos menos favorecidos por las encuestas deben aplicar tasas de descuento muy altas que, finalmente, generan grandes beneficios a los bancos que los compran (G. Valverde, 2011).

Dado que entre las reformas planteada por la comisión en el tema del financiamiento electoral no incluye la eliminación de los bonos de cesión de financiamiento político, esto a pesar que el TSE manifiesta que es un mecanismo que no debería existir, parece lógico pensar que el interés de los partidos en asegurar la fiabilidad de los resultados de las encuestas estaría ligado, al menos en parte, a tener acceso a un financiamiento más equitativo por medio del uso del mecanismo de los llamados bonos de deuda política. Sin embargo, como ya se señaló, se encuentra completamente ausente de la discusión y argumentos esgrimidos por los integrantes de la comisión.

Una novedad interesante que se impulsaba en el texto original del proyecto 14.268, pero que encontró cierta oposición a lo interno de la comisión, era la de permitir la participación de grupo de ciudadanos no asociados a ningún partido político en las elecciones municipales (Asamblea Legislativa, 2001). Históricamente las elecciones de las autoridades de los gobiernos locales se llevaban a cabo en la misma fecha que las elecciones nacionales; esta situación provocaba un efecto de arrastre, ya que la ciudadanía tendía a votar por el mismo partido en las papeletas de nivel nacional y local, sin necesariamente conocer las propuestas o, incluso, a las personas que aspiraban a los cargos municipales de elección popular (Aguilar Herrera, 2006). Esta situación llevó a que durante las décadas de 1980 y 1990 e, incluso, en la elección del 2002, tanto el PUSC como el PLN dominaran los resultados de las elecciones municipales (Alfaro Redondo, 2002). Asimismo, en diciembre del 2002 se realiza la elección de la figura del Alcalde/sa municipal, lo cual suponía una novedad tanto en la gestión de los gobiernos locales como en los procesos electorales en Costa Rica. A pesar que esta elección se realiza en un fecha diferente a las elecciones municipales, el PLN y el PUSC ganan la mayoría de las alcaldías, y solo en seis casos estas llegan a mano de partidos locales o emergentes (Alfaro Redondo & Zeledón Torres, 2003).

Posiblemente lo anterior es una de las razones por las cuáles el PUSC y el PLN no se oponen, al menos al interior de la comisión, a que se permita a grupos independientes participar en los comicios municipales; ya que estos no parecían representar una amenaza o competencia fuerte a su hegemonía en los gobiernos locales. Adicionalmente es necesario señalar que, como se muestra en gráfico 2.5, todos los partidos, con excepción del PRC/PRN, manifestaban tener mayor preferencia por un sistema electoral que garantizara y aumentara

la representatividad política sobre uno que permitiera la conformación de un gobierno fuerte. Por lo tanto, permitir la participar de grupos independientes en las elecciones locales parece una postura congruente a la postura expresada por los diputados y las diputadas sobre sus preferencias acerca del sistema electoral.

Sobre este tema hay una variación de posturas entre los integrantes de la comisión a lo largo de la discusión que se realiza en la fase preparatoria-deliberativa, inicialmente los representantes del PUSC son los que expresan cierto recelo por la participación de los grupos independientes, bajo el argumento que la figura podría ser inconstitucional. Sin embargo, los restantes integrantes de la comisión les recuerda que es una propuesta que emana del propio TSE, por lo cual esperan que este ente haya revisado que no se estuviera incurriendo a ningún roce constitucional con la propuesta. En ese momento Ronaldo Alfaro García, del ML, era uno de los principales defensores de la participación de los grupos independientes, para lo cual argumentaba que la constitución política establecían que las personas tenían el derecho de agruparse en partidos, pero que en ningún momento establecía que era la única forma de organización que pudiera participar en un proceso electoral; por lo tanto, promover la participación de grupos independientes era defender el derecho y libertad de la ciudadanía de organizarse de la manera que considerara conveniente para participar en los procesos electorales (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 25 del 27 de julio, 2004; Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 26 del 3 de agosto, 2004). Posteriormente este tema queda zanjado, y se establece que no existen ninguna inconstitucionalidad en el caso de permitir la participación de grupos independientes en las elecciones municipales.

Meses después los papeles cambian, y el ML es la agrupación que expresa cuestionamientos por la participación de grupos independientes en los comicios cantonales, expresando que la que es la posición de la fracción permitir que haya candidaturas independientes, es decir, que las personas puedan aspirar a un cargo público sin necesidad de contar con el aval o respaldo de un partido o grupo, pero se oponen firmemente a la participación de grupos independientes, ya que lo consideran injusto para los partidos políticos . (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de

Partidos Políticos”. Acta 47 del 29 de marzo, 2005. pp. 11-12). Posteriormente presentan varias mociones para tratar de eliminar a los grupos independientes del proyecto 14.268, pero estas no encuentran respaldo entre los restantes miembros de la comisión y son rechazadas. Así, la participación de los grupos independientes en las elecciones municipales queda permitida en el texto aprobado por la comisión.

Otra novedad importante impulsada por el TSE en el proyecto 14.268, y que generó cierta controversia entre los integrantes de la comisión, era la instauración del voto preferencial o utilización de listas abiertas para la elección de candidatos a la Asamblea Legislativa y lo Consejos Municipales. Hasta el momento la elección de estos cargos públicos se realizaba por lista cerrada, pero el artículo 167 del texto original del proyecto buscaba que la elección se llevara a cabo de la siguiente manera:

**Artículo 167- Voto a lista y voto preferente**

En las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa, de diputados a una Asamblea Constituyente, de regidores y de concejales de distrito, cada elector sólo escogerá la lista del partido o grupo independiente de su preferencia, bajo pena de invalidar su voto si lo hiciere de otro modo. Además, podrá escoger un máximo de dos candidatos de su simpatía, para constituir el voto preferente. El o los candidatos a los cuales el elector otorgue su voto preferente, deberán corresponder siempre a la misma lista del partido o grupo seleccionado.

En caso de que un elector vote por un partido o grupo independiente, pero no exprese claramente su voluntad a favor de determinados candidatos de la lista o escoja más de dos candidatos, o candidatos de diferentes nóminas, se interpretará que lo hace únicamente por el partido o grupo, sin tomar en cuenta los votos preferentes.

Como muestra el gráfico 2.5, todos los partidos representados en el congreso, durante el periodo 2002-2006, muestran una fuerte preferencia sobre el uso de listas abiertas sobre las listas cerradas. Por lo tanto, no es de extrañar que esta propuesta tuviera un fuerte respaldo a lo interno de la comisión. Así, la oposición a esta medida proviene de un actor externo a la Asamblea Legislativa, el INAMU, el cual considera que la medida tendrá un impacto negativo en la elección de mujeres en cargos públicos, y traería abajo los logros alcanzados por la implementación de cuotas de participación por género, existentes en el país desde la

elección de 1994; por lo que ya desde el 2001 se había pronunciado en contra de esta medida (Valerín Rodríguez, 2001) .

Así, la comisión trabaja en una propuesta que permita mantener la utilización de listas abiertas, pero, al mismo tiempo, de respuesta a las inquietudes del INAMU sobre asegurar la equidad de participación de las mujeres en los puestos de representación política. Así, el diputado Aiza Campos presenta la moción 74, la cual establecía:

**Artículo 167.- Voto a lista y voto preferente**

En las elecciones de diputados y diputadas a la Asamblea Legislativa y a una Asamblea Constituyente, de las personas candidatas a regidor y concejales de distrito, cada elector y electora sólo votará por la lista del partido o grupo independiente de su preferencia, bajo pena de invalidad su voto si lo hiciere de otro modo. Además, **podrá votar por dos nombres de la lista, independientemente de su ubicación, siempre y cuando sea una mujer y un hombre a fin de mantener la paridad de género en la representación popular.**

El elector podrá votar por la lista propuesta sin utilizar el voto preferente. **En el caso que solo aplique un voto, más de dos o no respete la paridad de género se interpretará que lo hace por la lista completa del partido.** Cuantificándose por igual a cada una de las personas integrantes de la lista. (El resaltado no es original)

Sobre esta propuesta Héctor Fernández Masís, asesor del TSE, indica que vendría a complejizar de manera innecesaria el proceso de votación; y recalca que en los países en los que se utiliza listas abiertas se deja completamente a la libertad del elector decidir por quién votar, sin ponerles restricciones sobre el género del candidato/a; y que esta medida podría ser contraria a la intención de utilizar un mecanismo de lista abierta (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N°13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 30 del 31 de agosto, 2004. pp.24-25). La posición del asesor del TSE influye en los y las integrantes de la comisión, quienes inicialmente parecían estar inclinados a aprobar la moción, pero, finalmente deciden retirarla para buscar una mejor redacción. Esta situación es interesante porque se ve al TSE utilizando una especie de veto político, amparado en su conocimiento técnico, para influir en el proceso de toma de decisión a lo interno de la comisión y detener la aprobación de una moción.

Más de dos meses después se presenta la moción 169, la cual establecía el siguiente procedimiento para la elección de cargos mediante listas abiertas:

**Artículo 187.-Voto a lista y voto preferente**

En las elecciones de diputados y diputadas a la Asamblea Legislativa y a una Asamblea Constituyente, cada elector y electora sólo votará por la lista del partido de su preferencia, bajo pena de invalidar su voto si lo hiciere de otro modo. Además, **podrá votar por dos nombres de la lista, independientemente de su ubicación, siempre y cuando sea una mujer y un hombre a fin de mantener la paridad de género en la representación popular.**

**El elector podrá votar por la lista propuesta sin utilizar el voto preferente. En el caso que solo aplique un voto, más de dos o no respete la paridad de género se interpretará que lo hace por la lista completa del partido. Cuantificándose por igual a cada una de las personas integrantes de la lista.**

Una vez contabilizado el número de votos que tuvo determinado partido y asignado el número de representantes que alcanzó se procederá a la asignación de los elegidos.

En las elecciones para regidores y regidoras y concejales de distrito, se procederá de la misma forma establecida en este artículo. (El resaltado no es original)

A pesar que el sistema de elección propuesta para garantizar la paridad de género es exactamente el mismo que en la moción 74, el asesor del TSE ya no externa ninguna inquietud sobre la complejidad del procedimiento para los y las votantes. Sin embargo, surge la oposición del diputado Ronaldo Alfaro (ML) y la diputada Emilia María Rodríguez Arias (BP), quienes expresan que este mecanismo hará más complejo los procesos electorales, ya que fomenta la lucha interna en los partidos entre las personas que aspiran a ocupar un cargo de elección popular elegido mediante lista abierta. En palabras de la diputada Rodríguez Arias este sistema promovería una “carnicería”:

Pero, a mí siempre me ha quedado la duda en relación con este tema de, qué carnicería sería eso mismo a lo interno de los partidos. Entonces, si eso, ¡jeste!, va a ser... de por sí la pelea va a darse afuera, cuando cada uno trate de lograr un escaño con los distintos diputados de los otros partidos políticos [sic].

Imagínese tener doblemente esa pelea a lo interno de cada partida, porque entonces, el que está de último en la lista va a hacerle la vida imposible al que está de primero y la lucha encarnizada va a ser, incluso, a lo interno de los propios partidos. Y el desorden que eso puede provocar, yo simplemente no me lo quiero imaginar. (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 39 del 9 de noviembre, 2004. pp. 17)

A pesar de la oposición de estos diputados la moción finalmente es aprobada en una votación 4 a 2. Este punto es interesante porque muestra una discrepancia entre las preferencias externadas por los diputados y diputadas al inicio del periodo de gobierno, y su posición en la comisión. Como muestra el gráfico 2.5, los miembros del congreso habían indicado tener una fuerte preferencia al uso de listas abiertas sobre las listas cerradas para las elecciones legislativas; pero al momento de enfrentarse a la decisión hay un cambio fuerte de postura, al menos de parte del ML. Esta situación podría deberse a dos causas, la primera, al momento de contestar la encuesta de élites parlamentarios, los miembros de esta fracción política tendieron a dar respuestas que consideraron adecuadas con la *deseabilidad social*,<sup>41</sup> para así presentarse como proclives a profundizar el sistema democrático liberal del país, y dado que en ese momento no se estaba en discusión el proyecto 14.268; podían considerar que el costo o riesgo de apoyar esta postura era bajo o nulo.

La segunda causa podría deberse a que los diputados del ML tuvieran acceso a nueva información o cambiaran sus escalas de utilidades, lo cual generaría un cambio en sus preferencias respecto al tema de listas abiertas. Según lo expresado en las actas legislativas, su preocupación radicaría en que aumenta la dificultad de ser electos a la Asamblea Legislativa, si en las contiendas electorales no solo deben competir contra los otros partidos, sino también con las personas que los acompañan en la papeleta. En ese sentido, los diputados

---

<sup>41</sup> La deseabilidad social hace referencia al fenómeno donde una persona entrevistada se siente en la obligación o considera que lo más adecuado es brindar la respuesta que considera espera la persona entrevistada, o bien, dar como respuesta aquello que le parece más socialmente aceptable (Casas Anguita, Repullo Labrador, & Donado Campos, 2003; Woshinsky, 2008). Si bien es posible implementar escalas y procedimientos para controlar la deseabilidad social y reducir sus efectos en los resultados de estudios de opinión pública, estos mecanismos deben ser probados y ajustados a la población sobre la que se está trabajando, lo que hace complicada y costosa su utilización en este tipo de estudios (M. J. Pérez, Labiano, & Brusasca, 2010).

podrían valorar que esta reforma podría complicar su participación en futuras contiendas electorales, en caso de buscar reelegirse al congreso.

Esta razón también podría explicar el cambio de postura de la diputada Rodríguez Arias. Cuando se aplicó la encuesta esta diputada formaba parte de la fracción del PAC, pero a finales de febrero del 2003 se separa junto a otros legisladores de la fracción y forman el BP; posteriormente, se separa del BP y se declara diputada independiente en diciembre del 2004. Por lo tanto, al momento de votar esta moción esta diputada no pertenecía a un partido político conformado, por lo que, de aprobarse la elección por listas abiertas, podría tener un panorama más complicado en caso de buscar reelegirse al congreso.

Lo anterior no implica que los otros miembros de la comisión no hayan valorado que, de aprobarse las listas abiertas, tendrían mayores complicaciones en caso de buscar ocupar nuevamente una curul en un futuro periodo. Sin embargo, se mantuvieron consecuentes con las preferencias expresadas al inicio de del periodo de gobierno; lo cual indica que la utilidad que podían obtener de aprobarse la medida era mayor (o al menos así lo consideraban) que cualquier costo adicional que podrían tener en caso de participar en un futuro proceso electoral.

#### **2.4.1.2 Fase deliberativa-constitutiva**

Una vez que se aprueba el dictamen afirmativo de mayoría, el proyecto 14.268 pasa al Plenario y se indica la fase deliberativa-consultiva. Antes que el Congreso en pleno conozca el proyecto y lo discuta en el primer debate, los diputados y diputadas pueden presentar mociones de enmienda al mismo, los cuales son remitidas a la Comisión Especial que conoció el proyecto para valorar si las aprueba o las rechaza; este procedimiento es conocido coloquialmente en la jerga parlamentaria como presentación de mociones vía artículo 137, haciendo referencia al artículo del Reglamento Legislativo que lo regula (Vargas Méndez, 2007).

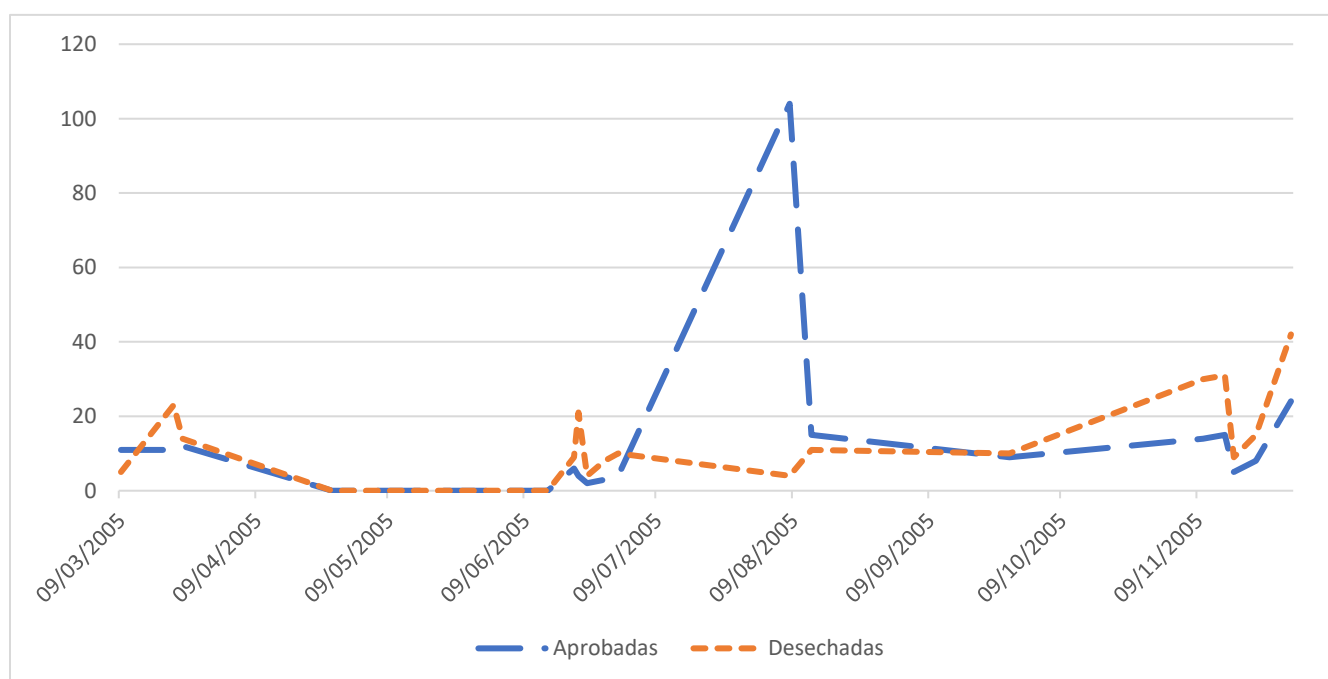
En total se presentaron 493 mociones vía artículo 137; si bien fueron 212 mociones más que las presentadas en la fase deliberativa-preparatoria, es necesario anotar que 104 mociones eran presentadas por la diputada Kyra de la Rosa para adecuar la redacción del



proyecto a un lenguaje inclusivo; por lo tanto, no pretendían ningún cambio significativo en el contenido del proyecto 14.268. Tomando esto en consideración, se presentaron 389 mociones con alguna intención de modificar el contenido del proyecto.

En total, la Comisión tuvo 19 sesiones durante la fase deliberativa-constitutiva, y en 14 de estas sesiones hubo discusión sobre las mociones presentadas en el proyecto; las cinco sesiones restantes se dedicaron a recibir audiencias relacionadas con el proyecto 14.268, a organizar el trabajo de la comisión, o a revisar otros proyectos que la comisión tenía a su cargo, mientras esperaba que les remitieran las mociones 137. Un punto importante a destacar es que, durante esta fase, tuvo un menor acompañamiento del TSE. Así, solo en dos de las sesiones estuvo presente el asesor de este ente.

**Gráfico 2.8 Cantidad de mociones aprobadas, desechadas y retiradas durante la discusión del proyecto 14.268 en la fase deliberativa-constitutiva. Asamblea Legislativa, 2005-2006**



**Fuente:** Construcción propia, a partir de: Asamblea Legislativa de Costa Rica. Expediente N.º 14.268

A pesar del alto número de mociones presentadas, estas no parecen responder a una estrategia de filibusterismo parlamentario. Esto se desprende al observar que, en general, durante todas las sesiones de trabajo de la comisión en las que se revisaron dichas mociones hubo un alto número de estas que fueron aprobadas y rechazadas; lo que es señal tanto de alto consenso entre los y las integrantes de la comisión respecto a las mociones que fueron presentadas, y como una falta de interés de bloquear o retrasar la comisión alargando la discusión sobre las mociones de manera innecesaria (ver gráfico 2.8).

Sin embargo, la revisión de estas mociones les llevó prácticamente todo el último año de su periodo legislativo, esto porque las sesiones de trabajo de la comisión fueron muy espaciadas en el periodo ordinario legislativo, y que la el proyecto 14.268 no fue convocado en la mayor parte de los periodos legislativos extraordinario. Esto es señal de que para ese momento no se trataba de un tema prioritario para el Congreso y la agenda política del país, posiblemente en parte porque no se veía factible que fuera aprobado durante ese periodo de gobierno.

Asimismo, a pesar de la cantidad de mociones presentadas y aprobadas, estas no generaron ningún cambio sustantivo en el contenido del proyecto ni, menos aún, en los temas que habían sido en alguna medida conflictivos durante la discusión realizada en la fase preparatoria-deliberativa. Como muestra la tabla 2.7, en los nueve temas en que hubo una discusión más intensa por parte de la comisión en la fase preparatoria-deliberativa, solo uno fue modificado por las mociones presentadas vía artículo 137, y es el tema del financiamiento de plazas públicas mediante la contribución estatal.

El texto remitido por la comisión al Plenario establecía que los partidos podían justificar el gasto de la organización de un máximo de 25 plazas públicas, para ser cubierto con el dinero que el Estado gira a los partidos. Durante la fase deliberativa consultiva el número de plazas públicas que cada partido puede financiar usando este dinero se reduce a 16 (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 59 del 21 de junio, 2005. p. 25). Posteriormente los integrantes de la comisión aprueban que el número de plazas públicas que puedan financiarse sea nuevamente de 25, pero establecen al mismo tiempo de manera contundente que los partidos no pueden usar el dinero girado por el financiamiento estatal para sufragar gastos relacionados con los

signos externos de los partidos, tales como banderas, camisetas, pines, mantas, calcomanías, entre otros (Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente N° 13.862 “Ley de Partidos Políticos”. Acta 73 del 22 de noviembre, 2005. pp. 23-26).

Por lo tanto, estos datos permiten inferir que había un acuerdo o consenso bastante estable, al menos a lo interno de la comisión, de variar el SQ a partir de lo aprobado por la comisión en la fase anterior; por ende, las mociones presentadas vía artículo 137 que buscaban modificar dichos acuerdos fueron rechazadas. Estos datos también pueden sugerir que no había una fuerte presión de las fracciones políticas para que, sus representantes en la comisión, trataran de realizar cambios importantes en el contenido del proyecto 14.268, o bien, que tomaran medidas para bloquear el avance de dicho proyecto. Esto puede deberse tanto a que los partidos estaban suficientemente satisfechos con el contenido del proyecto, y no valoraban necesario presionar por cambios drásticos; o porque no consideraban factible que este fuera discutido y aprobado en el plenario en un tiempo corto.

Por último, no es posible concluir si la valoración que los y las integrantes de la Comisión Especial realizaron, acerca que existía un grupo de diputados que tenían la intención de bloquear la aprobación del proyecto 14.268, era cierta. Si bien durante esta fase se presentaron un número considerable de mociones, como ya se ha indicado, la discusión de esta fue bastante fluida; y no hay evidencia que sugiera que dichas mociones fueron presentadas como parte de una estrategia de filibusterismo parlamentario. Además, las mociones aprobadas no realizaron cambios significativos en el texto aprobado durante la fase preparativa-deliberativa; en muchos casos venían a arreglar problemas de forma del proyecto, o mejorar la concordancia de los artículos a partir de reformas previamente aprobadas.

Adicionalmente es necesario señalar que el texto aprobado por la Comisión Especial, en ambas fases, mantiene todas las innovaciones que el TSE buscaba impulsar con el proyecto 14.268 (ver tabla 2.2); lo cual parece indicar que este ente aprovechó su papel de decisor de la agenda para lograr concretar un cambio en el SQ, mediante la identificación de puntos de acuerdo posibles entre los jugadores con veto existentes (Tsebelis, 2006). Asimismo, la asesoría técnica que el TSE dio a la comisión durante este periodo parece que influyó de manera determinante para que lograra alcanzar sus objetivos en el texto discutido y aprobado por la Comisión.

**Tabla 2.7 Comparación de los resultados de los puntos conflictivos del proyecto 14.268 en su fase preparativa-deliberativa y su fase deliberativa-consultiva. Asamblea Legislativa, 2005-2006**

Tema		Fase preparatoria deliberativa	Fase deliberativa-consultiva
Financiar Públicas	Plazas	Se establece que solo se reconoce, como máximo, el gasto realizado por los partidos en 25 plazas públicas	Se reduce el número de plazas públicas cuyo gasto se reconoce a 16. Posteriormente se aprueba que el máximo sean 25, pero se prohíbe reconocer el gasto de los partidos por signos externos
Franjas de publicidad electoral gratuitas para todos los partidos		Todas las empresas que utilizan el espectro electromagnético del Estado (televisoras y radioemisoras) deben dar al TSE un 5% de su tiempo al aire al TSE, el cual lo distribuirá entre todos los partidos que participan en el proceso electoral	No hay cambios
Dirección General de Financiamiento Político		Se crea esta dirección y se le encomienda revisar las finanzas de los partidos, así como la liquidación de los fondos públicos y donaciones privadas	No hay cambios
Asignación de financiamiento electoral por “costo” del voto		El monto del financiamiento público asignado al proceso electoral será dividido por el número de votos válidamente emitidos en la elección, y con ello se determinará el “costo del voto”. Este monto se multiplica por los votos recibidos por cada agrupación y así se asignará el financiamiento público electoral	No hay cambios
Certificar origen de todas las donaciones realizadas a los partidos políticos		No hay obligación de las personas de certificar el origen del dinero que donan a los partidos	No hay cambios
Tope a donaciones privadas		Se establece que las personas pueden donar a los partidos, al año, un monto equivalente a 45 salarios base.	No hay cambios
Regulación de las encuestas electorales		Se indica que las empresas o entes que realizan encuestas electorales deben inscribirse ante el TSE, asimismo, se prohíbe la publicación de resultados de encuestas electorales tres días antes de las elecciones.	No hay cambios
Grupos independientes		Se permite que grupos independientes (no partidos) pueden inscribirse y participar en las elecciones municipales	No hay cambios
Voto a lista y voto preferente		Se establece las listas abiertas para las elecciones de representantes a la Asamblea Legislativa y Consejos Municipales	No hay cambios

**Fuente:** Construcción propia

Sin embargo, el temor de los y las integrantes de la Comisión Especial acerca de que el proyecto no sería aprobado durante ese periodo de gobierno finalmente fue correcta. Así, si bien no parece que existiera una estrategia de bloquear el proyecto 14.268, al menos de manera sistemática; la complejidad de este provocó que el tiempo que tuvo este Congreso fue insuficiente para aprobarlo. A esto se le debe sumar que este proyecto no parecía visualizarse como prioritario en la agenda legislativa, ya que había otros proyectos de reforma a la legislación electoral que se consideraban más factible de aprobar.

### **Capítulo III**

## **La aprobación del proyecto 14.268, 2006-2009**

El 11 de agosto del 2009 el Plenario Legislativo aprobó, en segundo debate, el proyecto 14.268, y con ello finalizó un proceso que inicio más de 8 años antes, en febrero del 2001. El objetivo de esta tesis es identificar los condicionantes políticos que incidieron en la aprobación de este proyecto; para lo cual, en el capítulo anterior se analizó el proceso legislativo seguido desde el 2001 y hasta el 2006; con lo que se identificaron los intereses y las estrategias utilizadas por distintos actores, para promover o bloquear distintos contenidos del proyecto 14.268.

El presente capítulo se dedica a analizar el proceso que este proyecto tuvo en el periodo 2006-2009; con el propósito de identificar como las distintos condicionantes endógenos y exógenos impactaron la discusión legislativa. Para ello, en un primer momento, se pasa a reconstruir la coyuntura endógena y exógena legislativa para este periodo, siguiendo los elementos identificados en el capítulo 1 como factores que inciden en la (no) aprobación de reformas electorales.

En el segundo apartado se hace un análisis del proceso legislativo seguido por el proyecto 14.265; especialmente su paso por la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos (CEREPP), la cual se crea para el estudio de dicho proyecto. Se identifican en este apartado las preferencias de los partidos en relación al proyecto, así como los puntos de disenso ocurridos en la discusión. Asimismo, se explican los cambios introducidos al proyecto y cómo estos se relacionan con la coyuntura endógena y exógena.

En el último apartado se comparan los condicionantes políticos presentes en la Comisión Especial Mixta de Reformas Electorales (1998-2002), la Comisión Especial de Partidos Políticos (2002-2006) y la CEREPP (2006-2009); para así determinar por qué el proyecto 14.268 no logra aprobarse en los periodos anteriores, pero sí logra dicha aprobación en el 2009.

### **3.1 La coyuntura endógena y exógena legislativa, 2006-2009**

En este apartado se hace una reconstrucción de la coyuntura endógena y exógena que afectó el proceso legislativo del proyecto 14.268, durante el periodo 2006-2009. En un primer momento se pasa a reconstruir las particularidades del proceso electoral nacional del 2006, del proceso electoral municipal del 2006 y del referéndum sobre TLC; como procesos electorales que pudieron generar incentivos para promover la (no) aprobación del proyecto. También se analiza la confianza de la población costarricense hacia el TSE, la cual está vinculada a la percepción que esta tiene sobre la confianza en los procesos electorales.

Posteriormente, se pasa a describir la composición de la Asamblea Legislativa para el periodo 2006-2010; así como las posturas de los partidos políticos con representación en el congreso, sobre los temas de representatividad política y gobernabilidad, los cuales pueden incidir en sus preferencias respecto al contenido del proyecto 14.268.

#### **3.1.1 El “ajustado” proceso electoral 2006**

Como se indicó en el capítulo anterior, las elecciones nacionales del 2002 marcan el inicio del fin del bipartidismo histórico en Costa Rica; por su parte, los resultados de las elecciones nacionales del 2006 tiene la particularidad de continuar con la tendencia hacia la transición a un sistema multipartidista (Alfaro Redondo, 2006, 2009), además, la elección presidencial tuvo el segundo resultado más ajustado en la historia del país, solo superado por lo ocurrido en las elecciones de 1966, producto del desalineamiento y la alta volatilidad del electorado (Brenes Villalobos, 2010; Furlong, 2008; Picado León, 2007; Pignataro, 2017).

Antes de analizar la campaña y los resultados electorales, es necesario indicar que la decisión la Sala Constitucional, mediante la sentencia n° 2003-2771 del 4 de abril del 2003, por medio de la cual se eliminó la prohibición de la reelección presidencial, tuvo un impacto directo en el desarrollo de dicho proceso electoral. El recurso para declarar inconstitucional la prohibición de la reelección presidencial en Costa Rica, que había sido impuesta en 1969, fue promovido por un grupo de políticos allegados a Óscar Arias Sánchez (PLN), quién había sido presidente de la República en el periodo 1986-1990 (Bravo, 2004).

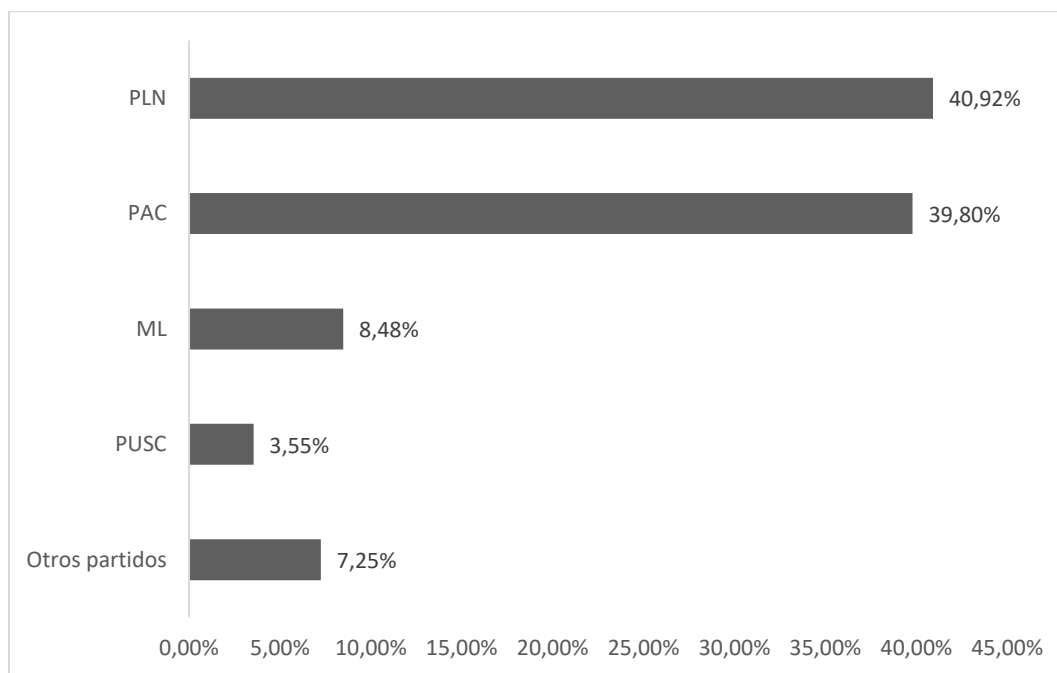
La decisión de la Sala Constitucional generó controversias a nivel político, ya que varios grupos manifestaron que la decisión de este ente se debía a presiones políticas, y que el fallo era una decisión “personalizada” para beneficiar las aspiraciones electorales del Arias Sánchez (Martínez Barahona & Brenes Barahona, 2012, pp. 117–118). Además, la decisión de la Sala Constitucional también generó controversias a nivel jurídico, ya que varios análisis apuntan que la sentencia era nula, por lo que este ente rompió sus competencias y violentó el orden constitucional costarricense (Romero Pérez, 2015).

No obstante, es necesario señalar que recurrir a los tribunales constitucionales para lograr aprobar la reelección presidencial no es algo exclusivo del caso costarricense. Desde finales del siglo XX, en diversos países de América Latina, se han impulsado reformas para permitir la reelección presidencial; en muchos casos se ha recurrido a los tribunales constitucionales para lograr su aprobación, esto al encontrar fuerte oposición en los congresos de aprobar dichas reformas (Martínez Barahona & Brenes Barahona, 2012; Martínez-Barahona, 2010; Treminio Sánchez, 2013a, 2013b).

En lo que respecta al proceso electoral 2006, en su inicio Arias Sánchez parecía presentarse como el claro favorito para ganar la elección presidencial. Diversas encuestas preelectorales le daban una ventaja a este candidato de hasta cincuenta puntos porcentuales, entre los votantes decididos. Sin embargo, el número de votantes indecisos reportados en dichas encuestas eran muy alto, por lo que los resultados arrojados por estas no podían interpretarse como una tendencia definitiva en la intención de voto (Raventós Vorst & Ramírez Moreira, 2006). Finalmente, los resultados de las elecciones arrojaron una diferencia de poco más de 1% de los votos válidamente emitidos entre Óscar Arias Sánchez y Otón Solís Fallas (ver gráfico 3.1).



**Gráfico 3.1 Porcentaje de votos obtenidos por los partidos políticos en las elecciones presidenciales. Costa Rica, 2006**



**Fuente:** Construcción propia, a partir de datos proporcionados por el TSE.

La diferencia entre las encuestadas electorales y los resultados electorales, provocó que las primeras fueran cuestionadas. Como se ha indicado en los capítulos anteriores, los cuestionamientos a las encuestas realizadas en los procesos electorales no son nuevos, desde las elecciones de 1994 se cuestionan a las casas encuestadoras por no “acertar” el resultado de las elecciones. Asimismo, durante la discusión del proyecto 14.268, en el periodo 2002-2006, la Comisión legislativa encargada incluso cuestionó el impacto político y la manipulación del electorado que podría producirse mediante las encuestas electorales. Sin embargo, en ningún momento dicha Comisión u otro actor político, institucional o académico ha mostrado evidencia de manipulación de las encuestas o de efectos sustantivos de sus resultados en la intención de voto en el electorado costarricense.<sup>42</sup> No obstante, a diferencia

<sup>42</sup> El cuestionamiento de las encuestas por su poca “precisión” para predecir los resultados electorales no es un fenómeno exclusivo en Costa Rica, en diversos países se han generado cuestionamientos similares (Daves & Newport, 2005; Faas, Mackenrodt, & Schmitt-Beck, 2008; Henández Valdez, 2013; L. A. G. Muñoz, 2011). Al respecto, algunos trabajos apuntan que se deben considerar a las encuestas como instrumentos imperfectos para medir la intención de voto y, por ende, sus resultados deben interpretarse como una “foto borrosa” (Anduiza & Bosch, 2004). Otros trabajos indican que estas dificultades son generados por los cambios en las características

de otras ocasiones, no solo se cuestionó la precisión técnica de las encuestas, sino que los medios de comunicación abiertamente acusaron a las casas encuestadoras de manipular los datos para promover que las personas votaran por Arias Sánchez. Este es el caso del periodista Manuel Delgado que, en el programa de televisión 7 Días, se apoyó en los resultados de una encuesta realizada por la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica (UCR), para afirmar que los resultados de las encuestas habían tenido un impacto significativo en la intención del voto. La afirmación de Delgado fue problemática debido a que el estudio realizado por la UCR no llegaba a dicha conclusión, o siquiera la sugería; sino que se apoyaba en un dato que correspondía a la respuesta de 5 personas de una muestra de 503 personas, es decir, un 1% de la población encuestada, y por lo tanto resultaba no significativo en un estudio con un margen de error de  $\pm 4.4\%$ . Esta situación dio pie a que las casas encuestadoras salieran a la defensiva, y señalaran el nulo manejo de conocimiento estadístico por parte de dicho periodista (C. García, 2006).<sup>43</sup>

Por su parte, la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP) denunció la posibilidad de que se realizara un “fraude mediático”; argumentado que los medios de comunicación tenían la posibilidad de manipular las preferencias electorales de la ciudadanía. Sin embargo, no presentaron prueba alguna que sustentara su denuncia, ni tampoco realizaron una denuncia formal ante los entes competentes (Mora Solano, 2009, p. 104).

En general, la campaña electoral transcurrió sin mayor contratiempo, y sin que hubiera críticas o denuncias importantes por parte de las agrupaciones políticas participantes. No obstante, lo ajustado de los resultados de las elecciones presidenciales, sumado a una serie de denuncias e irregularidades señaladas por medios de comunicación y algunos

---

del electorado; así, el desalineamiento electoral, el aumento de la volatilidad y la postergación del momento de decisión del voto, todas características presentes en sociedades democráticas que se consideran “consolidadas”, provocan un aumento en la incertidumbre electoral, generando en muchos casos resultados electorales que podrían considerarse como sorpresivos (Box-Steffensmeier, Dillard, Kimball, & Massengill, 2015; Daves & Newport, 2005; Meffert & Gschwend, 2007; Pignataro, 2017).

<sup>43</sup> Una situación similar ocurrió en junio del 2009, esta vez involucrando al diputado Alexander Mora del PLN. En dicha ocasión Mora argumentó que la casa encuestadora UNIMER estaba sesgando los datos de sus estudios de opinión para afectar los resultados de la convención interna del PLN; y como prueba se apoyó en supuestos sesgos realizados por dicha encuestadora durante las encuestas electorales realizadas para las elecciones del 2006. Nuevamente la empresa salió públicamente a defenderse, mostrando que Mora hacía una mala interpretación de ciertos datos arrojados por esos estudios (Paniagua, 2009).

partidos, relacionados con el proceso de sufragio y el conteo de la votación, generaron una importante tensión política hasta que se dieron los resultados definitivos por parte del TSE (Hernández et al., 2009, pp. 61–79). Así, por ejemplo, el PAC presentó ante el TSE 695 recursos de nulidad de mesas, los cuáles hacían referencia a mesas que no se abrieron a tiempo, a cantidad de votos que no coincidían con el número de papeletas a las juntas electorales, votos válidos declarados como nulos y viceversa e, incluso, a la supuesta votación de personas fallecidas (L. Valverde, 2006).

El TSE solo acogió 1 de los 695 recursos de nulidad presentados por el PAC, rechazando el resto. Su decisión se basó en una disposición, que había emitido con anterioridad, acerca de que la falta del padrón registro, o cualquier defecto que este pudiera tener, no resultaba causa suficiente para anular la votación de una junta receptora. Si bien Solís Fallas aceptó los resultados definitivos del TSE, junto a otros miembros de su partido criticó la actuación del ente electoral (Hernández et al., 2009, pp. 72–78). Ante esto, Óscar Fonseca, quién era el magistrado presidente del TSE en ese momento, minimizó dichas críticas declarando que al final del conteo definitivo “(...) hicieron falta solo 33 padrones y 761 papeletas” (“Faltaron 33 padrones y 761 papeletas”, 2006).

Es necesario indicar que las anomalías denunciadas respecto a los resultados de los comicios del 2006, no parecen seguir una tendencia diferente a las anomalías y discrepancias en los procesos de votación ocurridos en elecciones anteriores. Así, la cantidad de votos nulos o anulados para la elección presidencial y legislativa fue cerca de un 2%, comportamiento similar al de las elecciones acontecidas en el país desde 1982 (ver gráfico 1.5). En lo que respecta a la diferencia entre los votos emitidos para presidente y diputados, esta fue de 42 votos, la segunda más baja registrada en las elecciones desde 1953 (ver gráfico 1.6).

Adicionalmente, Hernández, Garro y Rodríguez (2009) realizan un análisis estadístico de los resultados, anomalías e irregularidades de las elecciones nacionales del 2006, y los comparan con los resultados y problemas reportados en comicios anteriores. Sus resultados arrojan que las anomalías denunciadas no parecen ser producto de un intento de fraude, al menos sistemático y a gran escala, sino que parecen ser el resultado de errores

típicos de dicho proceso.<sup>44</sup> No obstante, estos autores advierten que si bien no parece existir pruebas de fraude o manipulación electoral, el proceso llevado a cabo para la emisión y conteo del sufragio mantuvo condiciones que podrían propiciar que este ocurriera (Hernández et al., 2009, p. 56). Además, observaciones electorales realizadas durante los comicios del 2006, si bien dan cuenta de elementos como la polarización política que vivía el país o el desigual acceso a recursos que tenían los distintos partidos, no encuentran ningún indicio de fraude o irregularidad importante en los resultados de la votación; al contrario, manifiestan la fortaleza del sistema electoral costarricense y, en especial, del TSE para garantizar la legitimidad de los resultados (B. M. Wilson, 2007).

A pesar que las denuncias realizadas, en su mayoría, carecían de sustento; y las irregularidades y dificultades que acontecieron en el proceso de votación no parecen distintas a las ocurridas en comicios anteriores; estos forman parte de los elementos coyunturales endógenos que afectaron el proceso de discusión del proyecto 14.268, así como su eventual aprobación por parte de la Asamblea Legislativa. Como se mostró en el capítulo 1, la presencia o señalamiento por parte de los grupos políticos de problemas o dificultades en el proceso de votación, generan un condicionante que favorece la aprobación de reformas electorales.

A lo anterior se le debe sumar el aumento de la volatilidad y el desalineamiento electoral, así como la consolidación de la transición hacia un sistema de partidos multipartidista y, en general, la existencia de una incertidumbre electoral alta tanto para las elecciones presidenciales como legislativas (ver tabla 1.6); ya que estos también se han identificados como factores endógenos que inciden en la aprobación de reformas electorales por parte del Congreso costarricense. Sin embargo, las elecciones nacionales no fueron el único proceso electoral que pudo tener un impacto en este proceso, ya que también se celebraron las segundas elecciones municipales para elegir alcaldes y alcaldesas, así como un referéndum para determinar si se aprobaba el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR por sus siglas en inglés); los

---

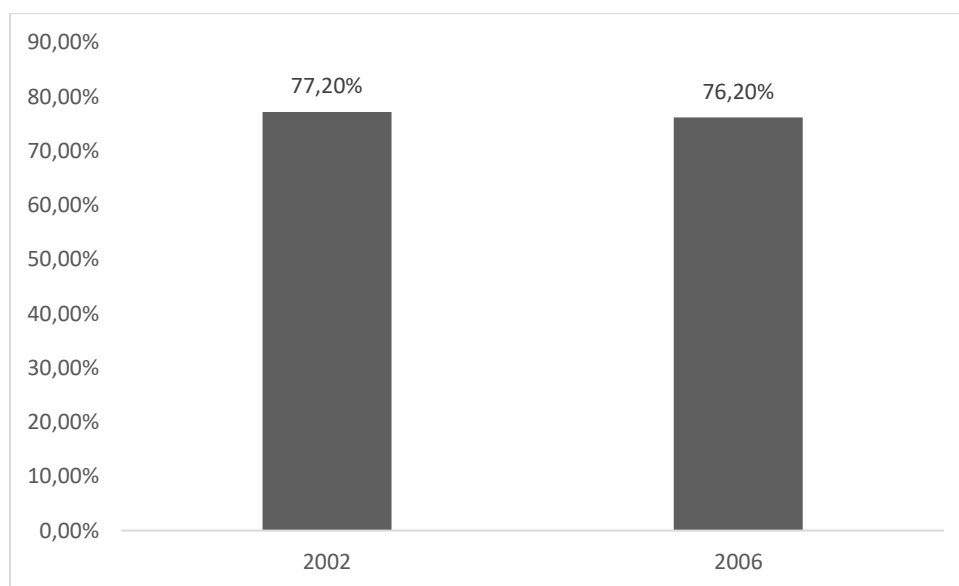
<sup>44</sup> Para un análisis de las inconsistencias e irregularidades presentadas en procesos electorales anteriores en Costa Rica véase: Hernández Rodríguez, O. (2005). Inconsistencias en el total de votos recibidos para presidente, diputados y municipales. Costa Rica: 1978-2002. *Revista de Ciencias Sociales*, 109/110(3/4), 31-39.

cuales también tuvieron un impacto en la discusión legislativa de dicho proyecto. Es por ello que en las siguientes secciones se pasará a revisar los principales pormenores de dichos procesos.

### 3.12 Elecciones municipales

En diciembre del 2006 se celebraron en Costa Rica, por segunda ocasión, elecciones municipales. En diciembre del 2002 había sido la primera vez que estos comicios se celebraran, y sus resultados arrojaron un alto abstencionismo, en comparación con las elecciones nacionales; tendencia que se mantuvo para esta segunda ocasión (ver gráfico 3.2). La baja participación de la ciudadanía costarricense en los comicios electorales se ha explicado por la inexistencia de incentivos para asistir a las urnas, ya que se tratan de contiendas para elegir representantes políticos con poca capacidad de maniobra; al mismo tiempo, muchos de los gobiernos municipales cuentan con debilidades financieras y administrativas importantes que afectan su capacidad de gestión (Alfaro Redondo, 2009, p. 76).

**Gráfico 3.2 Porcentaje de abstencionismo en las elecciones municipales en Costa Rica, 2002 y 2006**



**Fuente:** Construcción propia, a partir de datos proporcionados por el TSE.

A pesar de la baja participación en los comicios electorales municipales, los partidos políticos han tenido un alto interés en estos. Así, en la elección municipal del 2002 participaron 34 agrupaciones, y para el 2006 este número aumentó a 43. Asimismo, hay una gran cantidad de partidos cantonales que compitieron en dichos procesos electorales tanto en el 2002 y 2006 más del 55% de los partidos eran cantonales (ver cuadro 3.1). Sin embargo, esta alta participación de agrupaciones cantonales no tuvo un efecto proporcional en su desempeño electoral; en ambos procesos este tipo de agrupaciones logro quedarse solo con 5 de las 81 alcaldías que estaban en disputa.

**Cuadro 3.1 Cantidad de partidos políticos en las elecciones municipales del 2002 y 2006**

	2002		2006	
	<i>Absoluto</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Absoluto</i>	<i>Porcentaje</i>
<b>Nacional</b>	11	32.4%	13	30.2%
<b>Provincial</b>	4	11.8%	6	14.0%
<b>Cantonal</b>	19	55.9%	24	55.8%
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>100.0%</b>	<b>43</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Construcción propia, a partir de datos proporcionados por el TSE.

Además, como se observa en el cuadro 3.2, el PLN y el PUSC son las agrupaciones que lograron la mayor cantidad de alcaldías. Sin embargo, mientras que el número de alcaldías obtenidas por el PLN aumentó entre el 2002 y el 2006; en el caso del PUSC disminuyó de manera notable. Lo anterior se explica por la pérdida del apoyo político que sufrió esta segunda agrupación, debido a los escándalos de corrupción en los que prominentes miembros de su partido estuvieron envueltos. Sin embargo, llama la atención como el PAC, a pesar de colocarse como la segunda fuerza política en las elecciones nacionales 2006, solo obtuvo 5 alcaldías en las elecciones municipales de dicho año.

**Cuadro 3.2 Cantidad de alcaldías obtenidas por los partidos políticos en las elecciones municipales de Costa Rica, 2002 y 2006**

<b>Partido Político</b>	<b>2002</b>	<b>2006</b>
<b>PLN</b>	27	59
<b>PUSC</b>	48	11
<b>PAC</b>	1	5
<b>ML</b>	0	1
<b>Otros partidos*</b>	5	5
<b>Total</b>	81	81

\*La categoría otros partidos incluye 30 partidos que participaron en las elecciones del 2002, y 39 partidos políticos en las elecciones del 2006.

Fuente: Construcción propia, a partir de datos proporcionados por el TSE.

En general, las elecciones municipales del 2006 transcurrieron de manera ordenada y sin mayor sobresalto. No obstante, en algunos casos se realizaron denuncias o se cuestionaron los resultados de los comicios. Por ejemplo, se denunció que el entonces alcalde municipal de San José, y candidato del PLN para ser reelecto en dicho cargo, Johnny Araya, entregó bonos de vivienda a cambio de votos. Asimismo, miembros del Partido Unidad Nacional (PUN) apelaron ante el TSE los resultados electorales de la alcaldía de Oreamuno, la cual había sido obtenida por el PAC (Mora Solano, 2009, p. 110). No obstante, ninguna de estas denuncias fue declaradas con lugar.

El impacto de las elecciones municipales 2006 en la discusión del en la discusión del proyecto 14.268, radica en que fortalece la existencia de un contexto endógeno donde prevalece la alta incertidumbre electoral; lo cual se ha identificado como un factor que incide en el proceso de aprobación de las reformas electorales. Esta incertidumbre electoral se genera por el alto abstencionismo y el complicado escenario para los partidos, ya que las elecciones municipales terminan siendo 81 elecciones independientes, cada una con sus propias características y dificultades.

### **3.1.3 El referéndum sobre el TLC, 2007**

En octubre del 2007 se realizó el primer referéndum en la historia moderna de Costa Rica, el cual trató sobre la aprobación o rechazo por parte de la ciudadanía del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, conocido de manera coloquial como TLC. Aunque la legislación costarricense encarga al TSE la

realización de las consultas populares no electorales (referéndums y plebiscitos), estos no son regulados por el Código Electoral, sino por Ley n°8492, conocida como “Ley de regulación del referéndum”. Por lo tanto, lo acontecido durante la realización del referéndum sobre el TLC, no provoca necesariamente una reacción en la reforma electoral propuesta en el proyecto 14.268, al no ser materia de su competencia. Sin embargo, sí es parte de la coyuntura endógena que afectó el proceso legislativo en dos formas distintas. En primer lugar, porque la realización del referéndum detuvo momentáneamente el trámite legislativo que se le estaba siguiendo al proyecto 14.268, esto debido tanto a que las diputadas y los diputados se concentraron principalmente en la campaña en torno a este tema, así como a que el diputado Fernando Sánchez (PLN), presidente de la Comisión de Asuntos Electorales, tuvo que renunciar a su puesto debido a que fue identificado como uno de los autores del llamado “memorando del miedo”; un documento elaborado en conjunto con el vicepresidente de la República, Kevin Casas Zamora, en el que se giraban recomendaciones al gobierno para burlar controles legales y utilizar fondos públicos para incidir en la campaña en favor del TLC, a la vez que se sugería promover el miedo en la población en caso de que este tratado comercial fuera rechazado (Díaz González & Mora Solano, 2018; Picado León, 2008; Sobrado & Picado León, 2010).

En segundo lugar, la realización del TLC mostró que la legislación sobre el tema contenía importantes vacíos, lo cual podía poner a ciertos grupos en ventajas sobre otros, entre los cuales se destaca la falta de fondos públicos para financiar las campañas, el permitir la participación del presidente de la República, los diputados y diputadas, así como otros funcionarios públicos en la campaña a favor o en contra del TLC, la inequidad de acceso a los medios de comunicación, la injerencia de agentes extranjeros, entre otros (Álvarez Rudín, 2011; Cortés Ramos, 2009; Frajman, 2012; Rojas Bolaños, 2009).

Además, hubo cuestionamientos provenientes de diversos grupos relacionados con diferentes decisiones emanadas por el TSE, por ejemplo, que se definiera como actores representantes del proceso del referendo a los partidos políticos, a pesar de que las posiciones del sí y el NO al TLC no necesariamente se encontraban afianzadas en las estructuras y los recursos partidarios (Raventós Vorst, 2008, p. 19). De la misma manera, el TSE fue acusado por parte de distintos actores vinculados al Movimiento del NO, de no proporcionar “garantías



electorales mínimas” para la participación de las partes implicadas, tomando incluso posición respecto del papel de las universidades públicas durante dicha coyuntura, lo cual fue concebido como una afrenta a la autonomía universitaria, u omitiendo pronunciamiento alguno respecto de la tregua publicitaria de los tres días previos a la realización del referendo (Mora Solano, 2009, p. 121). Asimismo, algunos actores políticos expresaron su insatisfacción por el proceder y respuesta brindada por el TSE ante las distintas impugnaciones y denuncias presentadas durante la campaña del referendo por el TLC (Rojas Bolaños, 2009, p. 31). Sin embargo, la mayoría de las acusaciones y señalamientos realizados por distintos actores políticos hacia la labor del TSE nunca fueron presentadas mediante canales formales, o bien, carecían de pruebas contundentes que las sostuvieran.

En cuanto a la participación de la ciudadanía en esta consulta, se debe destacar que el abstencionismo fue del 40.76%, incluso más alto que en las elecciones nacionales. Este elemento es especialmente llamativo, ya que el hecho que se trataba del primer referéndum que se celebraba en el país, sumado a la alta polarización que se generó en torno al tema, y al surgimiento de organizaciones ciudadanas no partidarias que asumieron una posición contra el TLC (Finley-Brook & Hoyt, 2009; Frajman, 2012; Spalding, 2007; Willis & Seiz, 2012), no parece que generara la motivación suficiente para lograr una mayor asistencia a las urnas. Estos elementos pudieron incidir en las expectativas de los partidos en cara a las elecciones nacionales del 2010, ya que estos claramente tomaron posición a favor o en contra del TLC, y por ende podrían esperar que su caudal electoral estuviera fortalecido o debilitado a partir de los resultados del referéndum; contribuyendo a la percepción de estos grupos en la incertidumbre electoral, lo cual es un condicionante que incide en la probabilidad de aprobar o no una reforma electoral en la Asamblea Legislativa.

### **3.1.4 La percepción y confianza de la población hacia el TSE**

Desde la instalación de la Segunda República, en 1949, el TSE ha sido el ente encargado de velar por la realización, transparencia, legalidad y respeto de los resultados de los procesos electorales en el país; y a pesar que, como se revisó en el capítulo I, en ocasiones ha habido cuestionamientos por parte de algunos grupos políticos sobre la labor del Tribunal, estos cuestionamientos parecen responder más a estrategias políticas, y no a evidencia sólida de

acciones dolosas o inadecuadas por parte de este ente. Por tal motivo, no es de extrañar que diversos estudios indique que el TSE, a lo largo del siglo XX e inicios del siglo XXI, sea una de las instituciones mejor valoradas y en las que más confía la población costarricense (Cordero, Hernández Valle, Morales, & Zovatto, 2009; Díaz González et al., 2018).

Asimismo, el TSE enfrentó un especial reto en las elecciones nacional del 2006 por lo ajustado del resultado entre los candidatos más votados (ver sección 3.1.1); sin embargo, esta situación no afectó la confianza de la población hacia la institución; al contrario, parece ser que la confianza y legitimidad que este posee fue uno de los factores que ayudó a que la ciudadanía esperara y aceptara, sin mayor problema, los resultados de los comicios. Así, un estudio de opinión realizado por el IDESPO en marzo del 2006, mostró que el 64% de la población consideró estar de acuerdo con la forma en que el TSE condujo el proceso electoral (ver cuadro 3.3).

**Cuadro 3.3 Distribución porcentual de personas entrevistadas, según cuán de acuerdo están con ciertas frases relacionadas con el proceso electoral nacional. Costa Rica, 2006**

Frases	Muy de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Ns/nr	Total	n
El Tribunal Supremo de elecciones condujo de forma adecuada el conteo final de los votos.	19.6	44.6	2.9	22.6	9.4	0.8	100	600
El Tribunal Supremo de Elecciones condujo el proceso electoral en forma adecuada	18.6	45.7	3.8	23.1	8.1	0.7	100	600
El Tribunal Supremo de Elecciones tuvo la capacidad requerida para resguardar la totalidad de los votos el día de las elecciones.	12.7	39.4	3.4	32.7	11.4	0.3	100	600
El Tribunal Supremo de Elecciones garantizó el personal necesario para el funcionamiento de las mesas de votación.	11.1	37.7	3.2	34.7	12.3	1.2	100	600

Fuente: Díaz González, J. A., Mora Solano, S., Soto Kiwit, L. D., Solís Salazar, M., Hernández Barrantes, A., & Solórzano Alfaro, N. (2018). *Imaginarios políticos. Pensando y repensando la convivencia democrática desde la perspectiva ciudadana* (Primera Edición). Heredia: EUNA. p. 189, cuadro N° 49

Sin embargo, la confianza depositada por la población en el TSE no libra a la institución de críticas. Así, el mismo estudio mencionado muestra que solo el 52.1% de la población entrevistada considera que “el Tribunal Supremo de Elecciones tuvo la capacidad requerida para resguardar la totalidad de los votos el día de las elecciones”, contra el 44.1% que opinaron que no la tenía. La diferencia incluso se reduce con la frase “el Tribunal Supremo de Elecciones garantizó el personal necesario para el funcionamiento de las mesas de votación”, ya que el 48.8% estuvo de acuerdo o muy de acuerdo con esta frase, contra el 47% que manifestó estar en desacuerdo o muy en desacuerdo con ella.

No obstante, la realización del referendo sobre el TLC parece que tuvo un impacto positivo en la percepción de la población costarricense hacia el TSE, ya que después de su realización un estudio de opinión pública, realizado también por el IDESPO, arrojó que un 75.3% de la población manifestaba su confianza hacia este ente (Díaz González et al., 2018, p. 190).

Es pertinente tomar en consideración la opinión de la población y diversos actores políticos respecto al TSE, como un factor endógeno que podría afectar el proceso legislativo del proyecto 14.268 debido a que, en primer lugar, esta institución fue quién presentó el proyecto y fungió como el principal promotor de este; por lo tanto, la confianza y credibilidad con la que contara el tribunal afectaría su capacidad incidir en la promoción del proyecto. En segundo lugar, como se muestra en el modelo desarrollado en el capítulo I, la existencia o no de acusaciones hacia la labor del TSE, es un factor condicionante que incide en la aprobación de los procesos de reforma electoral discutidos en la Asamblea Legislativa.

### **3.1.5 La composición de la Asamblea**

La composición de la Asamblea Legislativa para el periodo 2006-2010, tuvo la particularidad de ser la más fragmentada en la historia de Costa Rica hasta ese momento. En total, tras las elecciones nacionales del 2006, ocho partidos políticos lograron obtener representantes en el Poder Legislativo, y todos tenían una cuota de poder que les permitía -en teoría- intervenir en la toma de decisiones, tanto que requirieran mayoría simple como mayoría calificada (ver cuadro 1.1). Si bien diversos trabajos han mostrado que, al menos para el caso de Costa Rica,

la cantidad de partidos representados en la Asamblea Legislativa no incide directamente en la cantidad de leyes aprobadas (Díaz González, 2011, 2012; J. P. Vargas & Petri, 2008), hay evidencia que escenarios legislativos complejos tienen impacto en la capacidad de negociación y formación de acuerdos a lo interno del congreso costarricense (Arce Arce, 2012; Borges, 2014b; Vargas Méndez, 2007; Zúñiga Ramírez, 2012, 2013). Al respecto, la TJV indica que a mayor cantidad de jugadores con veto, menos probable es que se pueda conseguir cambios importantes en el SQ (Tsebelis, 1999, 2006). Adicionalmente, en el capítulo I se determinó que uno de los condicionantes que inciden en la aprobación de las reformas electorales es la dispersión del poder a lo interno de la Asamblea Legislativa. Por lo tanto, la composición y cantidad de partidos presentes en el congreso en este periodo es un elemento de importante para comprender el resultado del proceso legislativo del proyecto

14.268

El cuadro 3.4 muestra que el PLN tenía una clara ventaja, respecto a la cuota de poder que poseía, para incidir en la toma de decisiones por mayoría simple y calificada. Asimismo, se aprecia que el PAC, aunque era la segunda fracción con mayor cantidad de escaños, tenía la misma cuota de poder que el ML y el PUSC para la toma de decisiones por mayoría simple; esto muestra que tenía una posición más “débil” que el PLN, lo cual ponía entredicho su posición como segunda fuerza política del congreso, y dificultaba su capacidad de incidencia en los procesos de toma de decisiones legislativas.

Además, al igual que lo sucedido en el periodo 2002-2006, hubo transfuguismo por parte de algunas legisladoras y un legislador, lo cual afectó la conformación de la Asamblea Legislativa y, por ende, la distribución del poder. Así, las diputadas Andrea Morales (PAC), Evita Arguedas (ML) y José Manuel Echandi (PUN), se separaron de sus partidos y se declararon independientes. Estas acciones mejoraron la cuota de poder del PLN para la toma de decisiones por mayoría simple, aunque disminuyeron ligeramente su poder para la toma de decisiones por mayoría calificada. En el caso del PAC la afectación fue a la inversa, el movimiento de los transfuguistas disminuyó su cuota de poder para la toma de decisiones por mayoría simple, pero aumento su poder para la toma de decisiones por mayoría calificada. Para el caso de los restantes partidos, este movimiento los afectó de manera negativa, ya que disminuyó su cuota de poder en todos los casos. Una especial mención

merece el caso del Partido Unión Nacional (PUN), el cual perdió su único diputado electo, al abandonar José Manuel Echandi a la agrupación política, quedando de esta manera sin cuota de poder en el congreso.

**Cuadro 3.4 Conformación e índice de poder de Banzhaf de las agrupaciones políticas representadas en la Asamblea Legislativa. Costa Rica, 2006-2010**

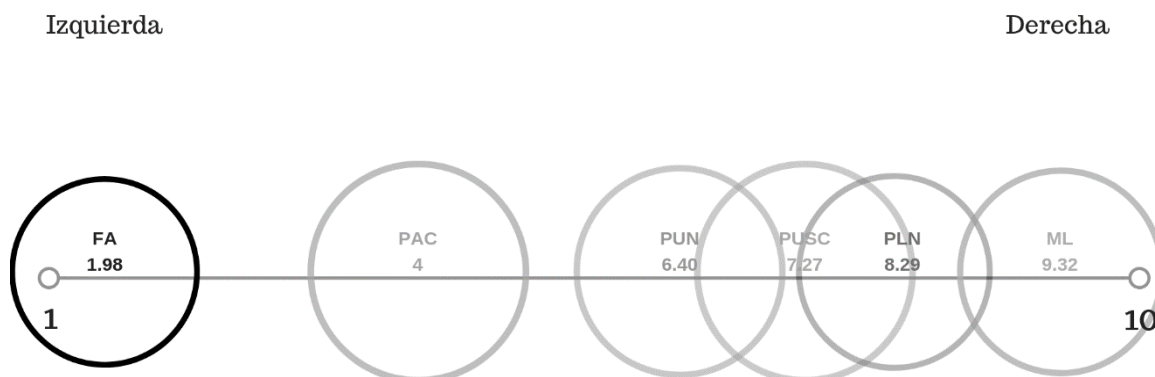
Partidos	Conformación Original			Conformación 2008-2010		
	Escaños	Índice de poder de Banzhaf		Escaños	Índice de poder de Banzhaf	
		Simple	Calificada		Simple	Calificada
<b>PLN</b>	25	50%	46,30%	25	53.5%	45.4%
<b>PAC</b>	17	15,31%	32,70%	16	10.5%	35.6%
<b>ML</b>	6	15,31%	6,80%	5	10.5%	6.4%
<b>PUSC</b>	5	15,31%	6,80%	5	10.5%	6.4%
<b>PRN</b>	1	1,02%	1,85%	1	2.5%	1.5%
<b>PUN</b>	1	1,02%	1,85%	0	0%	0%
<b>PASE</b>	1	1,02%	1,85%	1	2.5%	1.5%
<b>FA</b>	1	1,02%	1,85%	1	2.5%	1.5%
<b>Evita Arguedas (Independiente)</b>				1	2.5%	1.5%
<b>Andrea Morales (Independiente)</b>				1	2.5%	1.5%
<b>José M. Echandi (Independiente)</b>				1	2.5%	1.5%

**Fuente:** Construcción propia, a partir de datos proporcionados por la Asamblea Legislativa

Siguiendo con otros elementos, que la TJV destaca afectan el proceso de toma de decisiones políticas, es necesario revisar la posición ideológica de los partidos representados en la Asamblea Legislativa; para ello se utilizó el Proyecto de Élités Parlamentarias de la Universidad de Salamanca; el cual solicitó a los diputados y diputadas que se ubicaran a su partido, así como a los otros partidos en el congreso, en una escala de izquierda y derecha. Como se indicó en el capítulo II, la utilización de estos datos presenta la limitación de que se basan en la percepción de los legisladores y legisladoras, la cual puede estar influenciada por sus sesgos personales, la coyuntura política y su (des)conocimiento sobre las otras agrupaciones. No obstante, tiene la ventaja que, si bien la posición ideológica identificada de los partidos no es necesariamente precisa, si ayuda a determinar cuáles son las expectativas con las cuales se valorará el comportamiento y posición política de los partidos, lo cual es un insumo valioso para explicar la facilidad o dificultad para la formulación de acuerdos a lo interno del congreso. Una segunda limitación, para este caso en particular, es que no se consultaron sobre las posiciones de todas las agrupaciones políticas que llegaron a la Asamblea, esto a pesar que el Proyecto de

Élites Parlamentarias consultó a 56 de los 57 diputados y diputadas que integraban el congreso, se desconoce la razón por la cual no se consultó sobre la posición ideológica del PASE y el PRN.

**Diagrama 3.1 Posición ideológica de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, 2006-2010**



\*No se incluye al PASE y al PRN por no contar con datos

**Fuente:** Construcción propia, a partir de los datos proporcionados por Manuel Alcántara (dir.). Proyecto de Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca

El diagrama 3.1 muestra la posición ideológica de los partidos para el periodo 2006-2010; se aprecia que la mayoría de los partidos se posicionan hacia la derecha del espectro ideológico. Asimismo, hay cambios importantes respecto a la posición ideológica de los partidos reportada en el periodo 2002-2006 (ver diagrama 2.4); el más notorio es el cambio de la posición del PLN. Para el 2002-2006 el PLN era posicionado como una agrupación política de “centro” (5.57), para el 2006-2010 es posicionado como un partido de “derecha” (8.29), superado solamente por el ML, quién también es posicionado un poco más a la derecha que en el periodo pasado (pasa de un 8.85 a un 9.32). Por su parte, el PUSC permanece casi en la misma posición, con un valor de 7.38 en el 2002-2006 y 7.27 en el

2006-2010; por su parte el PAC es posicionado un poco más a la “izquierda”, pasando de una calificación de 4.27 en el 2002-2006, a un valor de 4 en el 2006-2010.

Otro cambio importante en el periodo 2006-2010 es que hay una disminución significativa en la *curva de indiferencia* de los partidos.<sup>45</sup> La importancia de esta curva es que muestra un posible conjunto de puntos o posiciones que se esperan sean considerables como aceptables para los jugadores, y en este caso ayuda a determinar la cercanía o lejanía de los partidos en sus posiciones ideológicas, lo cual permite inferir que tan factible es que se formen coaliciones o se alcancen acuerdos, según la afinidad ideológica de los partidos. Además, la TJV predice que a mayor distancia ideológica entre los jugadores con veto, más difícil es cambiar el SQ (Tsebelis, 2006); en este caso, al existir una brecha ideológica importante entre los partidos que son posicionados a la “izquierda” y la “derecha”, puede incidir en el contenido finalmente aprobado en el proyecto 14.268.

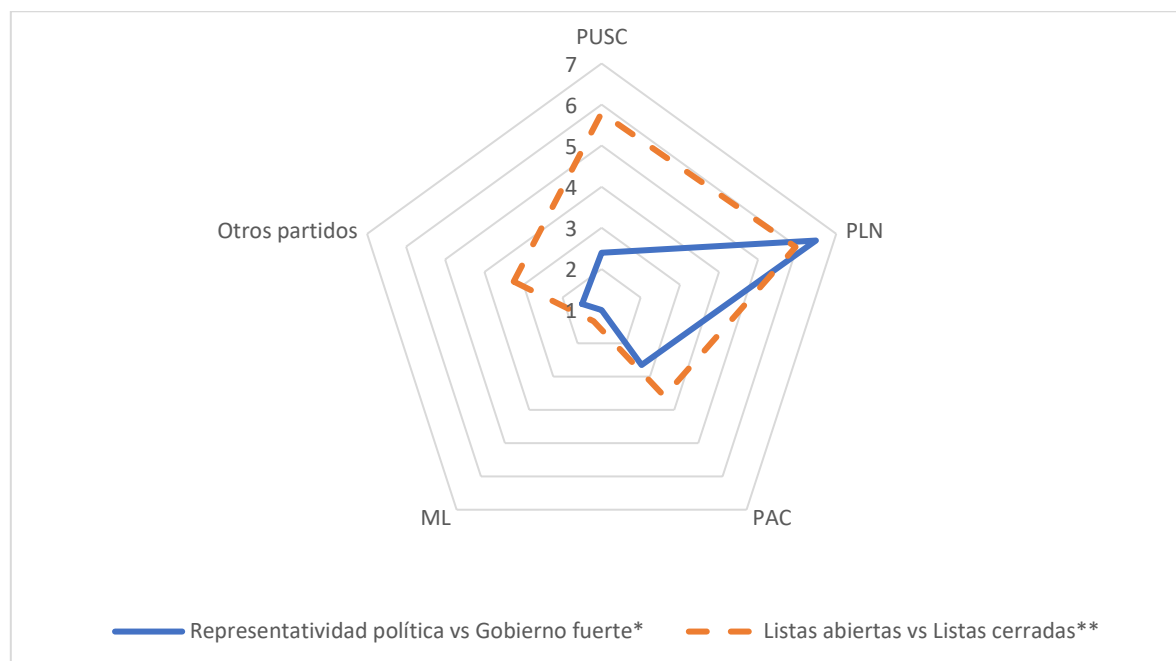
Adicionalmente, el Proyecto de Élités Parlamentarias realiza dos preguntas que permite afinar cual sería la posición de los partidos políticos respecto al funcionamiento del sistema electoral y, por ende, que podrían promover o bloquear en una reforma electoral.<sup>46</sup> La primera pregunta solicitó a las legisladoras y los legisladores que se posicionen en una escala del 1 al 10, en donde puntajes cercanos al 1 significan que prefieren un sistema electoral proporcional que garantice la representación equitativa de todas las fuerzas políticas, en cambio, puntajes cercanos a 10 muestran una preferencia hacia sistemas electorales que faciliten las mayorías para garantizar gobiernos fuertes y efectivos. La segunda pregunta sigue una lógica similar, se les solicita se posicionen en una escala del 1 al 10, donde los valores cercanos a 1 significa preferencia a un sistema de voto personalizado (listas abiertas) que garantice una relación cercana entre el elector y sus representantes, por otra parte, valores cercanos a 10 muestran una preferencia hacia la utilización de listas electorales cerradas que favorezcan la formación de partidos fuertes y cohesionados.

---

<sup>45</sup> La *curva de indiferencia* se calculó utilizando los valores de la desviación estándar obtenida en las calificaciones de los partidos como radio de circunferencia.

<sup>46</sup> Una limitación de los datos recabados por el Proyecto de Élités Parlamentarias, es que agrupa las posiciones del PUN, PASE, PRN y FA bajo la categoría “otros partidos”, lo cual hace imposible conocer las preferencias particulares de cada una de estas agrupaciones. El caso es especialmente grave para la pregunta acerca del uso de listas abiertas vs listas cerradas, donde la desviación estándar es de 4.5.

**Gráfico 3.2 Preferencias de los partidos representados en la Asamblea Legislativa respecto a representatividad política vs gobiernos fuertes y listas abiertas vs listas cerradas. Costa Rica, 2006**



\*Valores cercanos a 1 significa preferencia por sistemas electorales que garanticen la representación política equitativa, y valores cercanos a 10 muestran preferencia por sistemas electorales que faciliten las mayorías necesarias para tener gobiernos fuertes

\*\* Valores cercanos a uno significan preferencias del uso de listas abiertas para la elección de diputados y diputadas, y valores cercanos a 10 indican preferencia por el uso de listas cerradas.

\*\*\*Todos los resultados muestran el promedio de las preferencias de los diputados y las diputadas miembros de la agrupación política respectiva.

\*\*\*\*Otros partidos incluye al FA, PASE, PUN y PRN

**Fuente:** Construcción propia, a partir de los datos proporcionados por Manuel Alcántara (dir.). Proyecto de Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca

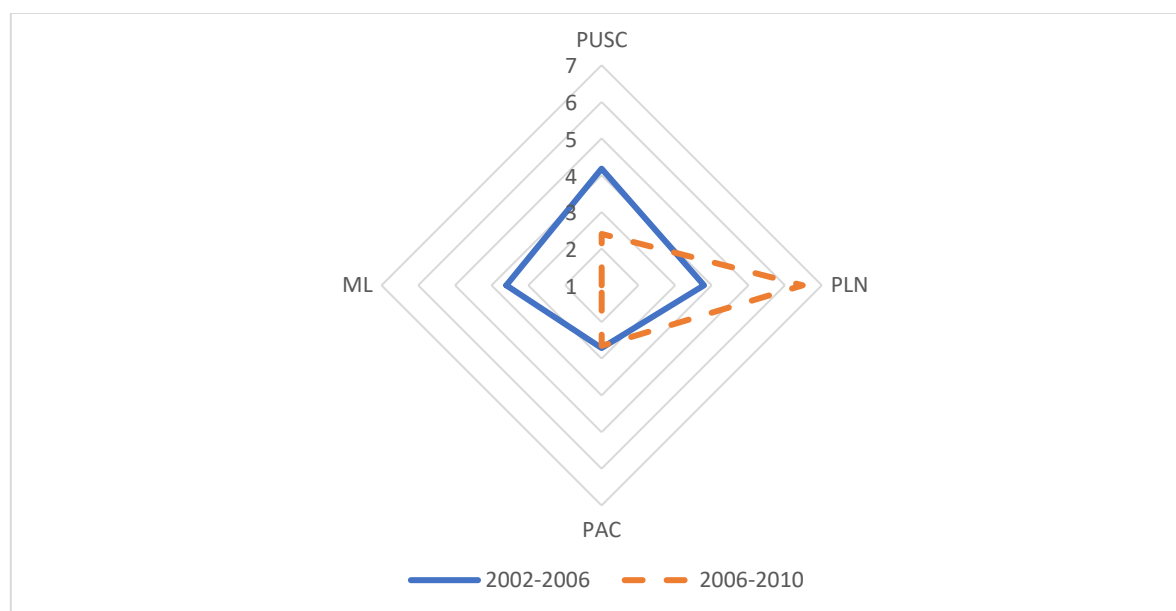
El gráfico 3.2 muestra que tanto el PLN y el PUSC mostraron propensión a preferir el uso de listas cerradas sobre las listas abiertas para la elección de diputados y diputadas; en cambio, el PAC, el ML y otros partidos fueron más proclives a preferir el uso de listas abiertas. En lo que respecta a la preferencia sobre representatividad política vs gobiernos fuertes, el PLN es la única agrupación política que expresa preferencia a tener un gobierno fuerte sobre una mayor representatividad política; muy posiblemente esto se deba a que se trataban del partido de gobierno y, a pesar de tener la mayor fracción legislativa, estaban muy lejos de obtener el control del congreso que habían tenido en periodos anteriores, lo cual



podía afectar su capacidad de implementar su agenda política y plan de gobierno (Vargas Céspedes, 2018).

Un elemento interesante es comparar si hubo cambio en las preferencias de los partidos sobre estos temas entre los periodos 2002-2006 y 2006-2010. El gráfico 3.3 muestra que el PAC mantuvo prácticamente la misma posición, dando mayor preferencia a las listas abiertas sobre las cerradas. Por su parte, tanto el PUSC y el ML variaron su posición, aumentando su preferencia hacia la utilización de listas abiertas para elegir a los diputados y diputadas. El único partido que tuvo un cambio drástico fue el PLN, el cual pasó de preferir el uso de listas abiertas a manifestar una preferencia por la utilización de listas cerradas.

**Gráfico 3.3 Comparación de las preferencias de los partidos representados en la Asamblea Legislativa respecto a listas abiertas vs listas cerradas, 2002-2006 y 2006-2010**



\*Valores cercanos a uno significa preferencias del uso de listas abiertas para la elección de diputados y diputadas, y valores cercanos a 10 indican preferencia por el uso de listas cerradas.

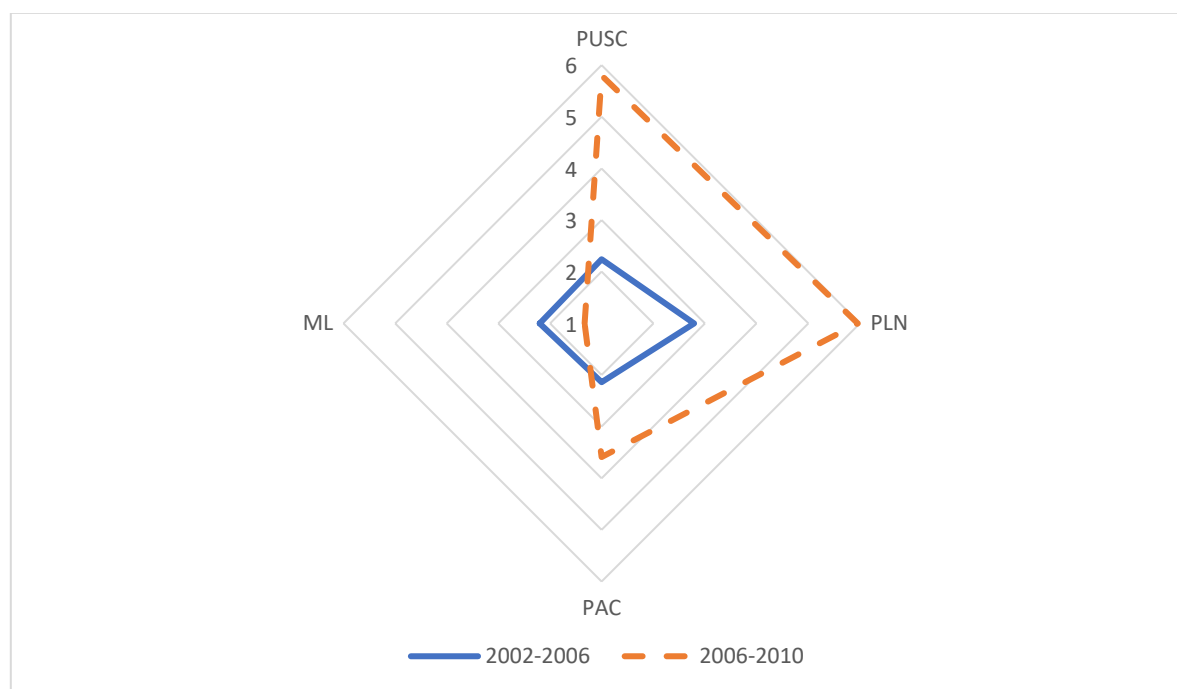
\*\*Solo se incluyen los datos de los partidos que tuvieron representación tanto en el periodo 2002-2006 y 2006-2010

**Fuente:** Construcción propia, a partir de los datos proporcionados por Manuel Alcántara (dir.). Proyecto de Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca

En el caso de la preferencia de la representatividad política sobre la construcción de mayorías para obtener gobiernos fuertes, hay variación en todos los partidos que pueden

compararse a partir de los datos proporcionados por el Proyecto de Élités Parlamentarias. Sin embargo, hay diferencias importantes en dichas variaciones. En el caso del ML se consolida la preferencia de tener una mayor representatividad política sobre un gobierno fuerte; por su parte, el PAC continúa prefiriendo una mayor representatividad política sobre un gobierno fuerte, pero ya no de forma tan contundente como lo hacía el 2006. En cambio, el PUSC y el PLN si tienen un cambio drástico de posición, y pasan de preferir una mayor representatividad política a apoyar la construcción de gobiernos fuertes (ver gráfico 3.4).

**Gráfico 3.4 Comparación de las preferencias de los partidos representados en la Asamblea Legislativa respecto a representatividad política vs gobiernos fuertes, 2002-2006 y 2006-2010**



\*Valores cercanos a 1 significa preferencia por sistemas electorales que garanticen la representación política equitativa, y valores cercanos a 10 muestran preferencia por sistemas electorales que faciliten las mayorías necesarias para tener gobiernos fuertes

\*\*Solo se incluyen los datos de los partidos que tuvieron representación tanto en el periodo 2002-2006 y 2006-2010

**Fuente:** Construcción propia, a partir de los datos proporcionados por Manuel Alcántara (dir.). Proyecto de Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca

Los datos de esta sección permiten constar que la Asamblea Legislativa, para el periodo 2006-2010, tenía un panorama relativamente complicado para la toma de decisiones,

en parte por la gran cantidad de jugadores con cuota de poder y, eventualmente, cierta capacidad de ejercicio de veto político; pero sobre todo por las diferencias en las posiciones ideológicas entre las agrupaciones representadas, lo cual podría complicar alcanzar acuerdos. Asimismo, hay variaciones importantes en las preferencias de algunos partidos respecto al periodo de gobierno anterior, especialmente del PLN y PUSC, en temas relacionados con la materia electoral y de representatividad política; lo cual es un factor de incidencia a considerar en el análisis del proceso legislativo que tuvo el proyecto 14.268, durante el periodo 2006-2009.

### **3.2 La discusión del proyecto 14.268, 2006-2009**

El 16 de mayo del 2006, la Asamblea Legislativa instala la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos (CEREPP), a la cual se le encomienda tanto el análisis del proyecto 14.268, con el propósito de elaborar un informe diferente al aprobado por la comisión especial que lo conoció durante el periodo 2002-2006, como el conocer y estudiar el proyecto 15.726 “Reforma a varios artículos del Código Electoral”. La moción para instalar dicha comisión y darle el mandato de conocer los proyectos 14.268 y 15.726, fue elaborada por el diputado Fernando Sánchez Campos (PLN), contando con el apoyo de diversas fracciones (Plenario Legislativo, Acta N° 11 del 16 de mayo de 2006).

A pesar de que en el acta correspondiente no se indica el resultado de la votación, se puede inferir que esta fue aprobada sin problema y con un fuerte apoyo de los legisladores y legisladoras presentes. Asimismo, varios de ellos aprovecharon la oportunidad para justificar su voto positivo en lo referente a la creación del CEREPP y, al mismo tiempo, pusieron en evidencia sus preferencias respecto a una posible reforma del Código Electoral. El primer diputado en externar su opinión fue el propio Sánchez Campos, quién argumentó la presentación de la moción y su aprobación en dos puntos, el primero, en la necesidad de modernizar la legislación electoral costarricense; el segundo, en el requerimiento de adaptar la legislación electoral al panorama de la “nueva Costa Rica” (Plenario Legislativo, Acta N° 11 del 16 de mayo de 2006, pp. 50-52). Si bien Sánchez Campos nunca explicita a que hacer referencia con esta nueva Costa Rica, puede inferirse que se trata al nuevo panorama electoral que arrojó las elecciones del 2006.

Por su parte, el diputado Francisco Marín (PLN) también expresó su preocupación de la necesidad de modernizar la legislación electoral, especialmente referente al tema del financiamiento electoral (Plenario Legislativo, Acta N° 11 del 16 de mayo de 2006, p. 60). La misma preocupación fue externada por la diputada Lorena Vásquez (PUSC), aunque al mismo tiempo dejó claro que a pesar de haber votado de forma positiva la moción, tanto ella como sus compañeros de fracción tenían serias críticas al contenido del proyecto 14.268 (Plenario Legislativo, Acta N° 11 del 16 de mayo de 2006, p. 59). Por su parte, Óscar López, diputado por el Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE), aprovechó la oportunidad para expresar su interés de modernizar la legislación electoral en lo referente al financiamiento electoral, dejando claro que su posición era la de que no debía permitirse ningún tipo de donación o financiamiento privado a los partidos (Plenario Legislativo, Acta N° 11 del 16 de mayo de 2006, pp. 62-63). Un criterio ligeramente diferente fue externado por el diputado del Partido Frente Amplio (FA), José Merino del Río, quien si bien votó en favor de la moción, consideraba que ya el proyecto 14.268 presentaba avances significativos en materia de regulación del financiamiento electoral, por lo que él hubiera preferido conocer el proyecto en el Plenario de una vez, sin necesidad de enviarlo nuevamente a una comisión a ser dictaminado (Plenario Legislativo, Acta N° 11 del 16 de mayo de 2006, p. 54). El diputado José Manuel Echandi, del Partido Unión Nacional (PUN), fue el único que no hizo referencia al tema del financiamiento electoral, sino que expresó su interés para aprovechar la oportunidad y aprobar el voto en el extranjero (Plenario Legislativo, Acta N° 11 del 16 de mayo de 2006, p. 57).

La CEREP se instaló en mayo del 2006, pero su primera sesión formal de trabajo fue hasta el 1 de junio de ese año. Estuvo compuesta por 3 diputados/as del PLN, 2 diputados/as del PAC, un diputado del ML y una diputada del PUSC. Como se observa en el cuadro 3.5, las cuotas de poder de los partidos que la integraron eran muy similares a las cuotas de poder que estos tenían en el plenario, esto posiblemente facilitó a que pudieran alcanzar acuerdos representativos a sus respectivas preferencias y, con ello, eventualmente alcanzar el apoyo de sus fracciones en el plenario para la aprobación del proyecto. No obstante, hay que anotar que no había representación de partidos unipersonales en la comisión, ni de diputados/as independientes, sin embargo, la cuota de poder que estos poseían era mínima (ver cuadro 3.4), por lo que su falta de representación en la comisión no

parecía que pudiera afectar que se adoptara un eventual acuerdo en el Plenario Legislativo sobre el proyecto.

**Cuadro 3.5 Comparación del índice de poder de Banzhaf de los partidos políticos en el Plenario Legislativo y de los partidos políticos en la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos, 2006-2009**

Elecciones, 2008-2009						
Partido	Plenario Legislativo				Comisión	
	Diputados/as	Índice de Poder de Banzhaf		Diputados/as	Índice de Poder de Banzhaf	
		Mayoría Simple	Mayoría Calificada		Mayoría Simple	Mayoría Calificada
PLN	25	50%	46.3%	3	50%	50%
PAC	17	15.3%	32.7%	2	16.6%	30%
ML	6	15.3%	6.8%	1	16.6%	10%
PUSC	5	15.3%	6.8%	1	16.6%	10%

\*Solo se muestran los cálculos para los partidos políticos representados en la Comisión

\*\*En el Plenario Legislativo la mayoría simple se calcula sobre la base de 29 votos y la mayoría calificada sobre 38 votos

\*\*\*En Comisión la mayoría simple se calcula sobre la base de 4 votos y la mayoría calificada sobre 5 votos

**Fuente:** Construcción propia. Septiembre, 2017

En total, la CEREPP tuvo 90 sesiones, 69 de estas sesiones correspondieron a la fase preparatoria-deliberativa, y 31 a la fase deliberativa-constitutiva. Además, en 83 sesiones contaron con acompañamiento de asesores del TSE; la colaboración activa de estos asesores fue clave tanto para facilitar la comunicación con los magistrados del TSE, como para brindar apoyo y criterio técnico para que la comisión pudiera tomar decisiones (Picado León, 2018, pp. 287–288).

Como se indicó en el capítulo 2, el TSE había mantenido una estrategia de participar activamente en la discusión del proyecto 14.268, mediante el envío de asesores a la comisión respectiva, durante el periodo 2006-2009 no solo continúa con esta estrategia, sino que además los magistrados del TSE adoptan un rol más activo en la promoción e impulso del proyecto. Así, por ejemplo, los magistrados tienen distintas reuniones con el presidente de la República, Óscar Arias Sánchez, con el presidente de la Asamblea Legislativa, y con la diputada Marueen Ballesteros, la cual fue designada como presidenta del CEREPP tras la renuncia de Fernando Sánchez; las reuniones sostenidas tenían el propósito de impulsar la aprobación del proyecto 14.268 (Aguilar, 2008). Esta actitud se puede explicar por el “rol

político” que pueden jugar los jueces electorales, especialmente la posición de cuasi-legislador o al adoptar una postura de “magistratura de influencia”, al hacer lobby para promover la aprobación de la legislación electoral. En este caso particular, los perfiles de los magistrados Luis Antonio Sobrado, Eugenia Zamora y Max Esquivel, explican que adoptaran este rol activo como promotores de una nueva legislación electoral, algo que diferencia la actuación y conformación del TSE en periodos anteriores (Brenes Villalobos, 2012, pp. 283–293).

Otra característica importante del trabajo de la CEREPP, es que tuvo el acompañamiento de asesores provenientes de la Contraloría General de la República (CGR) en 42 sesiones. El personal asesor de la CGR tenía la misión de dar criterio técnico a la comisión en temas relacionados con la fiscalización y liquidación del financiamiento electoral, ya fuera provenientes de recursos públicos y privados. Como se anotó al principio de la sección, los diputados y diputadas manifiestan, desde la instalación de la CEREPP, un interés especial en el tema del financiamiento electoral, interés que también había estado presente durante la discusión del proyecto 14.268 en el periodo de gobierno anterior. Por lo tanto, contar con la asesoría de la CGR, como se profundizará más adelante, fue un insumo importante para que los miembros de la comisión alcanzan a acuerdos en esta materia que ayudara, posteriormente, a la aprobación del proyecto por parte del Plenario Legislativo.

**Cuadro 3.6 Mociones presentadas al proyecto 14.268, 2006-2009**

	<b>Ordinarias</b>	<b>Art. 137</b>	<b>Total</b>
Aprobadas	168	125	293
Rechazadas	43	483	526
Retiradas	38	---	38
<b>Total</b>	<b>249</b>	<b>608</b>	<b>857</b>

**Fuente:** Construcción propia, a partir de: Asamblea Legislativa de Costa Rica. Expediente N.º 14.268

Asimismo, al igual que en lo ocurrido en el periodo 2002-2006, el proyecto 14.268 fue ampliamente discutido en la comisión; hubo un ávido interés de los diputados y diputadas de influir en su contenido. Lo anterior se aprecia en el hecho que se presentaron 857 mociones

para modificar el contenido del proyecto, de estas se aprobaron 293 mociones; la mayor parte durante la fase deliberativa-consultiva (ver cuadro 3.6).

Además, la CEREPP realizó una mayor cantidad de audiencias que la Comisión Especial de Partidos Políticos. Al revisar el listado de personas invitadas a la comisión, da una idea de los temas que parecen prioritarios abordar a los miembros de la comisión (ver tabla 3.1). Así, al igual que sus antecesores, el tema de las encuestas electorales continúa siendo de preocupación para los miembros de la CEREPP, para lo cual convocan a representantes de casas encuestadoras y de la Escuela de Estadística de la UCR, esto a pesar que estas personas ya habían expresado su criterio en la Comisión Especial de Partidos Políticos.

**Tabla 3.1 Audiencias relacionadas con el proyecto 14.268, realizadas por la CEREPP, 2006-2009**

---

• Rubén Hernández, UCR	• Isabel Torres, IIDH
• Carlos Arguedas, Sala Constitucional	• José Thompson, CAPEL-IIDH
• Carlos Araya, CID-Gallup	• Kevin Casas, vicepresidente de la República
• Fernando Castillo, Procuraduría General de la República	• Constantino Urcuyo, UCR
• Edgar Gutiérrez, UCR	• Rocío Aguilar, Contraloría General de la República
• Carlos Paniagua, UNIMER	• Bruno Stagno, Cancillería
• Heriberto Valverde, Colegio de Periodistas	• Luis Antonio Sobrado, TSE
• Ligia Martín, Defensoría de los Habitantes	• Nielsen Pérez, INAMU
• Jeannette Carrillo, INAMU	

---

**Fuente:** Construcción propia, a partir de: Asamblea Legislativa de Costa Rica. Expediente N.º 14.268

El tema de la participación política de las mujeres y el establecimiento de cuotas obligatorias, también es un tema de importancia en las discusiones mantenidas por la CEREPP; lo cual se visualiza en la invitación extendida a representantes del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), la Defensoría de los Habitantes y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), para referirse sobre estos temas. De igual manera fue importante el tema del financiamiento político, para lo cual se tuvo la participación de la Contraloría General de la República, así como expertos y académicos en el tema. Adicionalmente, se contó con la participación del entonces canciller de la República, Bruno Stagno, para que se refiera al tema de la implementación del voto en el extranjero.

### **3.2.1 La fase deliberativa-consultiva, 2006-2009**

La CEREPP entra en funciones en mayo del 2006, sin embargo, durante las primeras seis sesiones de la comisión no se conoce ni se discuten el fondo de los proyectos 14.268 y 15.796; sino que se dedican a organizar el trabajo de la comisión, y analizar cuál de esos dos proyectos servirá como base del trabajo que realizarán (Picado León, 2018, pp. 261–262). Finalmente, en la sesión del 20 de julio del 2006 aprueban utilizar como base el proyecto 14.268.

Así, al igual que había sucedido en Comisión Especial de Partidos Políticos, los diputados y diputadas de la CEREPP desecharon todo el trabajo realizado por sus antecesores regresando el texto del proyecto a su versión original. Asimismo, al igual que ocurrió en el periodo de gobierno anterior, los diputados y diputadas no dejaron constancia en actas las razones por las cuáles decidieron rechazar el proyecto dictaminado por la Comisión Especial de Partidos; sin embargo, es posible inferir que el texto que había sido dictaminado por la dicha comisión contenía elementos que no eran consecuentes o reñían con los intereses actuales de algunos partidos representados en la comisión, especialmente aquellos relacionados con el método de elección y la representatividad política (ver sección 3.1.5). Por lo tanto, regresar el texto a su versión original podía responder a una estrategia de los diputados y diputadas de tener una base que les permitiera mantener o cambiar el SQ de forma más acorde a sus intereses presentes en dicho momento. Por su parte, Picado León (2018, p. 273) indica que utilizar el texto original de proyecto 14.268 como base de la discusión permitió a la CEREPP seguir una secuencia lógica en su trabajo, iniciando la discusión por el régimen de partidos, siguiendo con el financiamiento electoral, la jurisdicción electoral y finalizando con las sanciones electorales.

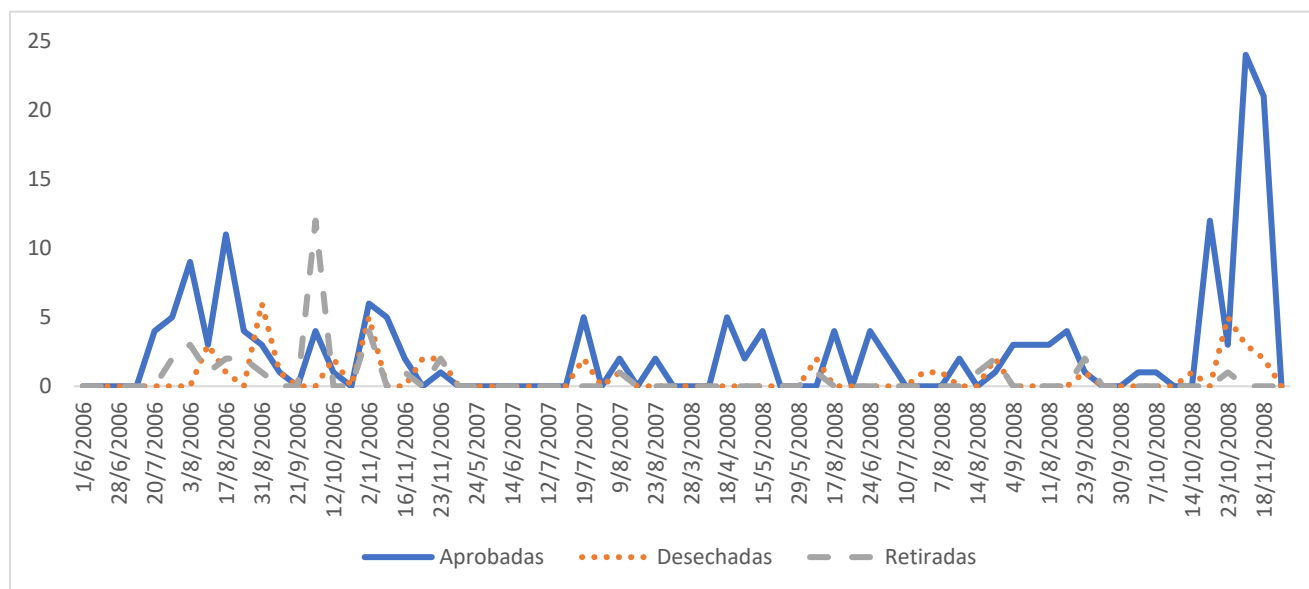
Sin embargo, es necesario anotar que el texto utilizado como base por la CEREPP no era el mismo que originalmente presentó el TSE en el 2001; si bien el texto sustitutivo aprobado por las diputadas y los diputados contenía muchos elementos del texto original de proyecto, también contenía muchos de los cambios aprobados por la Comisión Especial de Partidos que estudió y dictaminó el proyecto en el 2005. Además, como se profundizará más adelante, el texto sustitutivo aprobado por la CEREPP carecía de puntos que eran muy



importantes en la propuesta original del TSE, por ejemplo: la participación de grupos independientes en los comicios municipales y la eliminación de la barrera del subcociente.

Como muestra el gráfico 3.5, la mayor cantidad de mociones se aprobaron al inicio de la discusión en la CEREPP y, sobre todo, al final. Asimismo, se puede notar que no hay picos de mociones desechadas, y más bien la cantidad de mociones no aprobadas por la comisión es relativamente baja si se compara con la cantidad de mociones aprobadas (ver cuadro 3.6); este comportamiento puede interpretarse como la existencia de un amplio consenso entre -al menos en parte- los y las integrantes de la CEREPP. Además, el que haya una baja cantidad de mociones desechadas es muestra que ninguno de los partidos representados en la Asamblea Legislativa tuvo la intención de recurrir al uso de la táctica del filibusterismo parlamentario, para retrasar o detener el avance de la discusión del proyecto 14.268. Por último, este gráfico muestra que el trabajo sobre el fondo del proyecto fue constante, con la excepción de las primeras sesiones de la comisión en las cuáles se valoró cual texto utilizar como base, y las sesiones realizadas entre mayo y junio del 2007, en las cuales se recibieron la mayoría de las audiencias convocadas por la comisión.

**Gráfico 3.5 Cantidad de mociones aprobadas, desechadas y retiradas durante la discusión del proyecto 14.268 en la fase preparatoria-deliberativa. Asamblea Legislativa, 2006-2009**



**Fuente:** Construcción propia, a partir de: Asamblea Legislativa de Costa Rica. Expediente N.º 14.268

El cuadro 3.7 muestra los cambios en el contenido del proyecto 14.268, comparando el texto original, con el aprobado en el informe de mayoría de la CEREPP, aprobado el 18 de noviembre del 2008. Esta comparación permite apreciar los temas en los cuales los diputados y diputadas se concentraron para realizar la mayor cantidad de cambios y, por ende, se puede inferir que estos fueron motivados tanto por la coyuntura como por las preferencias de los partidos.

**Cuadro 3.7 Cambios en el número de artículos del texto original del proyecto 14.268 y el aprobado por la CEREPP. Costa Rica, 2008**

por la CEREP: Costa Rica, 2008							
Título	Capítulo	Proyecto original	Versión 2008	Cambio por capítulo		Cambio por título	
				Abs	Porc	Abs	Porc
I. Disposiciones generales		5	3			-2	-67 %
II. Organismos Electorales	I. Disposiciones preliminares	7	7	0	3		
	II. El Tribunal Supremo de Elecciones	11	15	4	27%		
	III. El registro Electoral	3	3	0	0%	8	14%
	IV. El Registro Civil		1	1	100%		
	IV./V. Juntas Electorales	15	14	-1	-7%		
	V./VI. Cuerpo de delegados	4	3	-1	-33%		
III. Partidos Políticos y grupos independientes / III. Partidos Políticos	I. Disposiciones generales	10	9	-1	24		
	II. El registro de partidos políticos	2	2	0	0%		
	III. Procedimientos de inscripción de partidos políticos	8	9	1	11%		
	IV. Organización y competencia de los órganos partidarios	9	9	0	0%	132	31%
	V. Fusiones y Coaliciones	11	11	0	0%		
	VI. Financiamiento de los partidos políticos /Régimen económico de los partidos políticos	17	51	34	67%		
	VII. Grupos independientes	6		-6	-100%		
	VIII. Propaganda e información política	9	7	-2	-29%		
Título IV. Proceso Electoral	I. Actos Preparatorios	17	21	4	14		
	II. Las votaciones	21	23	2	9%	123	24%
	III. Voto en el extranjero	1	6	5	83%		

	IV. Validez y nulidad del voto	5	4	-1	-25%		
	V. Escrutinio	4	4	0	0%		
	VI. Sistema de adjudicación de cargos	5	9	4	44%		
	VII. Fiscalización Electoral	8	8	0	0%		
	VIII. Observación Electoral	1	1	0	0%		
<b>Título V. Jurisdicción Electoral</b>	I. Disposiciones generales		6	6	100%	53	100 %
	II. Recurso de amparo electoral		6	6	100%		
	III. Impugnación de acuerdos de asambleas de partidos políticos		1	1	100%		
	IV. Acción de nulidad de acuerdos partidarios		7	7	100%		
	V. Recurso de apelación electoral		8	8	100%		
	VI. Demanda de nulidad relativa a resultados electorales		7	7	100%		
	VII. Cancelación de credenciales		12	12	100%		
	VIII. Denuncia por parcialidad o beligerancia política		6	6	100%		
<b>Título V./VI. Ilícitos Electorales</b>	I. Delitos Electorales	5	16	11	24	24	78%
	II. Contravenciones Electorales	2		-2	-100%		
	III. Tribunales competentes	1		-1	-100%		
	IV. Participación y parcialidad política	1		-1	-100%		
	II. Faltas electorales		17	17	100%	17	5 %
<b>Título VI. Disposiciones finales y derogatorias</b>		6	8			2	25 %
<b>Total</b>		<b>194</b>	<b>314</b>	<b>120</b>	<b>38%</b>		

\*En los casos en que se indican dos numeraciones en los títulos o capítulo, la primera hace referencia a la numeración del texto original y la segunda a la numeración del texto aprobado en noviembre del 2009.

**Fuente:** Construcción propia, a partir de: Asamblea Legislativa de Costa Rica. Expediente N.º 14.268

Uno de los cambios más importantes entre los textos comparados, es la inclusión de un título dedicado exclusivamente a la “jurisdicción electoral” en el texto aprobado en el 2008. Es necesario apuntar que, desde su creación, se le otorgó al TSE capacidades jurisdiccionales en materia electoral (Picado León, 2009); sin embargo, fue una reforma Constitucional realizada en 1997, la que permitió utilizar a este tribunal utilizar los mecanismos del amparo electoral y recurso de nulidad para tutelar las acciones de los partidos políticos, ensanchando así la capacidad del TSE en incidir en la fiscalización del accionar de los partidos (Sobrado González, 2007, p. 344). Dado que en el Código Electoral vigente en dicho momento no contenía un apartado específico que tutelara la jurisdicción electoral, ni tampoco el texto original del proyecto 14.268, sumado al hecho que en diferentes espacios el

TSE expresó la importancia de este tema como una herramienta para llevar a cabo su misión (Esquivel Faerron, 2017, pp. 19–23; Sobrado González, 2014), no es de extrañar que se haya incluido un título específico en la normativa para regular y definir las capacidades jurisdiccionales de este ente.

El título que más cambios recibió, cuantitativamente hablando, fue el dedicado a “Partidos Políticos”. En primer lugar, es necesario indicar que el texto del 2008 suprime toda referencia a la participación de grupos independientes en las elecciones municipales. No está expresa en las actas legislativas la razón por la que la CEREPP adopta esta decisión, sin embargo, se puede suponer que al menos en parte se basa en el criterio negativo manifestado por los consejos municipales y otras organizaciones, los cuales consideraban que permitir a “grupos independientes” participar en estos procesos les pondría en una situación de desventaja, ya que a este tipo de agrupaciones se les solicitaría una menor cantidad de requisitos que cumplir para participar en los comicios electorales municipales (Arroyo Mora, 2001; Corrales López, 2001; Figueroa de Orozco, 2001; León Vásquez, 2001a; Solano, 2001). No obstante, no se puede obviar que muchos de los diputados y diputadas del periodo 2006-2010 mantenían la postura de preferir gobiernos fuertes sobre una mayor representatividad política (ver gráfico 3.4); por ende, la eliminación de los grupos independientes de los comicios electorales podría también ser consecuencia de dicha preferencia.

Además, como se indicó en la sección anterior, la participación en los comicios municipales se había estado caracterizado por una baja participación electoral, y si bien los partidos históricamente tradicionales (PUSC y PLN), mantenían el control de la mayoría de las alcaldías; no lograban mantener la mayoría de los consejos municipales, y el número de regidores y regidoras provenientes de partidos emergentes o locales estaba en aumento (Aguilar Herrera, 2006; Alfaro Redondo, 2002, 2009). De tal manera, es posible que los diputados y diputadas adoptarán una posición en contra de que se permitieran a los grupos independientes participar en los comicios municipales, consideraran que estos podrían hacer más compleja la gobernabilidad en los gobiernos locales, al mismo tiempo que les generaba un escenario electoral más complejo.

El otro tema en este título que tuvo una importante variación fue el relacionado con el financiamiento electoral. Como ya se indicó, cuando la Asamblea Legislativa instala la CEREPP, diversos diputados y diputadas expresan su interés que esta estudie y reforme lo concerniente al control del financiamiento de los partidos políticos. Además, este tema fue uno de los más importantes en la discusión del proyecto 14.268 por la Comisión Especial de Partidos Políticos en el periodo anterior (ver capítulo 2), y ha sido considerado como uno de los temas pendientes en las reformas electorales realizadas en Costa Rica a lo largo de la segunda mitad del siglo XX (Hernández Naranjo, 2001, 2007; Sobrado, 2009). Asimismo, la literatura académica ha mostrado que el financiamiento electoral tiende a ser un tema clave y estratégico en los procesos de reforma electoral (Gallo, 2017; Jiménez Ruiz, 2005; Leyenaar & Hazan, 2011). Adicionalmente, se debe indicar que, para la discusión de los apartados concernientes al financiamiento electoral, la CEREPP contó no solo con asesores provenientes del TSE, sino también con asesores de la CGR, algo que diferencia este proceso con los realizados anteriormente. Por lo tanto, la suma de estos elementos puede explicar la extensión de los cambios introducidos por la comisión en esta materia.

El título encargado de regular el “Proceso Electoral”, también sufrió importantes variaciones entre el texto original y el aprobado en el 2008. Uno de los cambios más importantes realizados es la eliminación de listas abiertas para la elección de diputados y diputadas, el cual se presentaba como una de las reformas más importantes propuestas por el TSE (Asamblea Legislativa, 2001); y había sido avalado en el informe de mayoría aprobado por la Comisión Especial de Partidos Políticos, y enviado al Plenario en el 2006.

La eliminación de las listas abiertas puede explicarse, en parte, por el cambio de posición del PLN sobre el tema, mientras que en el periodo 2002-2006 su fracción política se posicionaba a favor de este método para la elección de los miembros del Congreso; para el periodo 2006-2010 el criterio de su fracción es el contrario (ver gráfico 3.3). Así, el PLN pudo aprovechar su posición como el jugador con veto partidario con la mayor cuota de poder para eliminar las listas abiertas del proyecto 14.268. Además, desde el 2001 el INAMU se había pronunciado en contra de la utilización de listas abiertas para la elección de los y las congresistas, ya que consideraba que atentaba contra cuotas de género para garantizar la participación y representación de las mujeres en puestos de elección popular (Valerín

Rodríguez, 2001), y nuevamente en las audiencias concedida en la CEREPP, el INAMU deja manifiesto su oposición a este mecanismo. Así, el perjuicio que podría traer para la participación política de las mujeres el que se implementara el uso de lista abierta para elegir a los diputados y diputadas, pudo influir para que los partidos variaran su posición en este tema.

Es necesario indicar que los acciones y cambios de posición de los legisladores y legisladoras respecto al tema de las listas abiertas, son consecuentes con lo establecido por la TER, en ese sentido las acciones de los actores políticos estarían motivadas por sus preferencias, este sería el caso del PLN, pero también el acceso a nueva información puede influir en las decisiones de los actores, llevándolos a adoptar decisiones que no necesariamente son las más consecuentes con sus preferencias, pero se visualizan como óptimas en el escenario que enfrentan (Elster, 1989, 2009, 2013); este sería el caso de los partidos que abandonaron el apoyo a la utilización de listas abiertas, a pesar de haber expresado su preferencia por este mecanismo.

El tema de los delitos electorales también fue ampliado en el texto aprobado en el 2008, pasando de tener nueve artículos en el texto original, a treinta y tres artículos. Como se mostró en el capítulo 1, a pesar que en diversos procesos electorales realizados durante la segunda mitad del siglo se realizaron acusaciones por conductas irregulares que diversos actores supuestamente habían cometido, con el propósito de influir en los procesos electorales, este había sido un tema que se dejó de lado en las reformas electorales realizadas; incluso, los dos proyectos de ley que específicamente se presentaron para tratar este tema fueron archivados (ver gráfico 1.11). Asimismo, la justicia penal electoral era un ala de acción poco desarrollada, por ejemplo, entre 1988 y el 2008 solo habían ocurrido en Costa Rica cuatro sentencias relacionadas con delitos electorales, siendo solo una de ellas condenatoria (Sobrado, 2011, p. 248). La razón de este fenómeno parece explicarse en una construcción deficiente de las normas punitivas, la ausencia de regulación y, en especial, una cultura jurídica que había sido reacia a utilizar los “juegos del lenguaje” del Derecho Penal en los ilícitos relacionados con los procesos electorales (Cambroner Torres, 2016, p. 48). Por las anteriores razones, no es de extrañar que los y las miembros de la CEREPP

aprovecharan la oportunidad para actualizar la normativa relacionada con los ilícitos electorales.

**Diagrama 3.2 Nube de palabras de los términos más utilizados durante la discusión del proyecto 14.268 en la fase preparatoria-deliberativa. Asamblea Legislativa, 2006-2009**



\*Solo se incluyen las palabras con 100 o más menciones en los textos de las actas de la comisión

**Fuente:** Construcción propia

Haciendo un análisis del contenido de las actas de las discusiones realizadas por la CEREPP en la fase preparatoria-deliberativa,<sup>47</sup> se encuentra que las referencias más comunes en las actas son “partidos políticos”, la cual se repite 2616 veces, seguida por “TSE o Tribunal Supremo de Elecciones”, la cual aparece en 2455 ocasiones, y “elecciones”, que es mencionada 1646 veces. El término “financiamiento político” aparece 933 en ocasiones, dado que los primeros tres términos hacen referencia a elementos generales del proceso electoral, se infiere que este fue el tema que concentró la discusión de la comisión (ver

<sup>47</sup> Para la realización del análisis de contenido se procesó el contenido de las 68 actas de la CEREPP, en las cuales corresponde a la discusión en la fase preparatoria-deliberativa del proyecto 14.268, utilizando el software WordSmith, el cual permite identificar las palabras que más comúnmente aparecen en el texto de las actas.

diagrama 3.2). Es necesario indicar que, el contenido de las actas de la CEREPP, al menos en los primeros términos más utilizados, es igual que al contenido de las actas de la Comisión Especial de Partidos Políticos en el periodo de gobierno anterior. En otras palabras, si bien puede haber cambios en ciertas posturas y temas de los diputados y diputadas que analizaron el proyecto 14.268 en los periodos 2002-2006 y 2006-2009, en ambos casos la discusión se centró en lo referente al financiamiento de los partidos políticos.

Adicionalmente, llama la atención que elementos y términos relacionados con el régimen político, tales como derechos (313), libertad (257) y democracia (257), aparecen en menor medida que los otros elementos ya señalados en la discusión del proyecto 14.268; siguiendo la misma tendencia del contenido de las actas de la Comisión Especial de Partidos Políticos (ver capítulo 2). Por lo tanto, esta evidencia fortalece la apreciación de que los diputados y diputadas abordaron la reforma del Código Electoral como un problema técnico, cuyas implicaciones principales residen en el proceso electoral y el funcionamiento de los partidos políticos, sin profundizar en el impacto que la normativa que estaban desarrollando tendría en la democracia y los derechos políticos de la población costarricense.

Una vez identificados los puntos centrales de la discusión realizada por la CEREPP, en relación al proyecto 14.268, se puede proceder a revisar con detalle qué se discutió, cuáles eran las propuestas de los actores políticos sobre dichos puntos, y como se vieron afectados por los elementos endógenos y exógenos al proceso.

#### 3.2.1.1 Financiamiento político-electoral

La discusión sobre el financiamiento de los partidos políticos y la campaña electoral inició en la sesión n° 13, el 7 de setiembre del 2007. Inicialmente los diputados y diputadas de la CEREPP encargaron a los asesores y asesoras, que los apoyaban en la comisión, que hicieran una exposición del régimen de financiamiento político que sirviera como base a las futuras decisiones que adoptarían al respecto. Sobre este punto, es necesario señalar que la CEREPP adoptó una estrategia similar a la seguida por la Comisión Especial de Partidos Políticos (2002-2006), encomendado a sus asesores que se reunieran periódicamente para hacer revisión temas, así como para revisar y acordar de manera conjunta la revisión de distintas mociones (CEREPP Acta N° 3 del 8 de junio, 2006). Diversas investigaciones han



determinado que el trabajo realizado por el cuerpo de asesores legislativos, su formación y dinámica de trabajo tiene una incidencia significativa en los procesos de formación y aprobación de las leyes (Crosson, 2014; Hammond, 1996; Montgomery & Nyhan, 2017; Stack, 2013; Weissert & Weissert, 2000). Lamentablemente, para el caso del congreso costarricense, no se acostumbra a mantener un registro de quienes son los asesores y asesoras que participan en las comisiones y, menos aún, del trabajo que realizan entre ellos para revisar y acordar proyectos. Por ende, se escapa a la presente tesis determinar cuál fue el impacto que la dinámica de trabajo de este grupo de asesores tuvo en el proceso legislativo del proyecto 14.268.

Respecto al análisis de los mecanismos de controles del financiamiento electoral estatal, el grupo de asesores llegó a la conclusión que el sistema de controles vigentes partía de un principio de desconfianza hacia los partidos políticos, al mismo tiempo que había probado ser ineficaz, ya que no había evitado que se cometieran irregularidades en los gastos y liquidaciones realizadas por distintas agrupaciones políticas, las cuales en muchos casos no habían sido sancionadas a pesar de ser detectadas (CEREPP Acta N°13 del 7 de septiembre, 2006).

Asimismo, se generó una discusión acerca de la incapacidad de los partidos políticos de utilizar sus recursos, ya sea provenientes de fondos públicos o privados, para dar capacitación a sus agremiados referente a procedimientos electorales; y se criticó al TSE por mantener dicha postura. El diputado Francisco Antonio Pacheco fue uno de los más críticos a esta situación:

Entonces, el Partido Liberación Nacional recibe diez mil dólares de la empresa KLMCH, que estoy inventándola, pero no puede gastarlos en capacitación para electoral, porque la única capacitación que se le permite, es una capacitación política, genérica, ideológica, qué sé yo. ¿Por qué hace el Tribunal esa distinción? no sé, pero ya que la hace, vamos a tener que corregirla por ley (CEREPP Acta N°13 del 7 de septiembre, 2006).

En cuanto a la fiscalización de los fondos privados donados a los partidos políticos, el grupo de asesores concluyó que el TSE poseía la atribuciones legales y constitucionales para realizarla. Asimismo, fueron enfáticos en recalcar que, si bien se trataban de fondos privados, tenían una finalidad pública, lo cual los hacía sujetos de dicha fiscalización (CEREPP Acta N°14 del 21 de septiembre, 2006).

Además, para generar criterio sobre el tema del financiamiento político electoral, la CEREPP convoca distintas audiencias con funcionarios y expertos de dicha materia. En primer lugar, se recibe a Kevin Casas Zamora, vicepresidente de la República; quién disertó sobre los controles a los cuales se debería someter las donaciones a los partidos políticos, y propuso que deberían ser sometidos a los mismos principios de control de la administración tributaria; en otras palabras, no aumentando los controles sobre las donaciones, sino aumentando los riesgos de ser sometido a una auditoría para corroborar la procedencia de los recursos (CEREPP Acta N°29 del 19 de julio, 2007; pp. 10-11). Asimismo, Casas Zamora abogó por un aumento de los controles de las donaciones en especie, e indicó que, en las campañas electorales costarricenses, el tipo de donación en especie más importante son las tarifas diferenciadas que distintos actores empresariales otorgan a los partidos (CEREPP Acta N°29 del 19 de julio, 2007; p. 11).

Adicionalmente, Casas Zamora señaló algunas debilidades del sistema de financiamiento electoral, entre las que se destacan: 1) la falta de financiamiento público a las elecciones municipales, 2) la eliminación del financiamiento político adelantado, 3) que el financiamiento público no incluya los procesos internos de los partidos, 4) que no haya financiamiento público a las actividades ordinarias permanentes de los partidos, 5) que no hayan garantías o disposiciones para permitir un acceso mínimo a los partidos a los medios de comunicación y 6) la falta de incentivos y sanciones para hacer cumplir las regulaciones entorno al financiamiento de los partidos políticos (CEREPP Acta N°29 del 19 de julio, 2007; p. 15-17).

Posteriormente, se convocó a Rocío Aguilar Montoya, quien en ese momento era la Contralora General de la República. En su exposición Aguilar Montoya brinda varias observaciones o propuestas de reforma que considera clave se aborden en el proyecto 14.268: la primera, la necesidad de implementar una estructura permanente de control de las finanzas

de los partidos, la cual no solamente realice una revisión de la liquidación de los gastos de los partidos tras la campaña, como funcionaba en ese momento, sino que haga revisiones trimestrales a las finanzas y gastos que realicen dichas agrupaciones (CEREPP Acta N°31 del 26 de julio, 2007; p. 6).

La segunda propuesta de Aguilar Montoya, es que el control de las finanzas de los partidos políticos fuera realizado por el TSE y no por la CGR, como se hacía hasta dicho momento. Su posición se basa en que el TSE es la institución que tiene la capacidad de dar un seguimiento adecuado y un control integral al accionar de los partidos, incluyendo lo referente al funcionamiento de sus finanzas; asimismo, debido a esa visión integral, el control del financiamiento debería ser general, sin separar o hacer distinción que se trate de fondos públicos o provenientes de donaciones privadas agrupaciones (CEREPP Acta N°31 del 26 de julio, 2007; pp. 6-7).

También se recibe la audiencia de Constantino Urcuyo Fournier, profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de la UCR; quien manifestó que se debía evitar caer en un exceso “reglamentista” a la hora de regular el tema de financiamiento político electoral, el cual ha demostrado ser inefectivo para evitar que sucedan acciones irregulares en esta materia y, además, entorpece el funcionamiento de la “política real” (CEREPP Acta N°31 del 26 de julio, 2007; pp. 28-30). Adicionalmente, Urcuyo Fournier manifiesta estar de acuerdo con la propuesta del dar financiamiento político adelantado a los partidos, así como el de otorgar un financiamiento político permanente a estas agrupaciones, para así evitar el surgimiento de “flash parties” (CEREPP Acta N°31 del 26 de julio, 2007; p. 34).

Antes de avanzar en el contenido de la discusión de la CEREPP sobre el tema del financiamiento político, es necesario llamar la atención sobre el proceso que tuvo este tema en la discusión realizada a lo interno de dicha comisión. Como se indicó anteriormente, este fue el tema más importante para las y los integrantes CEREPP; lo cual se desprende que una de las primeras medidas adoptadas es que los asesores y asesoras de la comisión elaboraran un documento que sirviera de base de trabajo, los invitados convocados a conversar sobre el tema, así como que en 25 de las 68 sesiones que la comisión realizó durante la fase deliberativa-consultiva, se dedicaron a este tema.

Sobre este último elemento, es necesario indicar que la mayor cantidad de estas sesiones se realizaron en el trayecto final de la discusión del proyecto en su fase deliberativa-consultiva, iniciándose el 22 de mayo del 2008 y finalizando el 2 de octubre de ese mismo año. Asimismo, la CEREPP contó con asesores de la CGR durante todas esas sesiones, los cuales, junto a los asesores del TSE, ayudaron evacuar las consultas y dudas de los diputados y diputadas sobre el tema. El hecho que la discusión del financiamiento electoral haya sido dejada al final de esta fase, puede interpretarse como una estrategia para evitar que este tema entorpeciera la discusión de los otros puntos del proyecto 14.268; esto debido a la configuración de intereses y a la complejidad del tema podrían haber entorpecido la discusión y avance del proyecto en la comisión.

Desde el inicio de la discusión del fondo del tema de financiamiento político, quedó claro que los diputados y diputadas de la CEREPP compartían la posición que el financiamiento público debía poder destinarse no solamente a la campaña electoral, sino que las agrupaciones políticas deberían tener la capacidad de usar ese dinero para su financiar su funcionamiento ordinario. Esta posición incluía al ML, agrupación que en anteriormente se oponía a cualquier financiamiento electoral con dinero público (CEREPP Acta N°41 del 22 de mayo, 2008).

Lo anterior puede interpretarse como un augurio del alto consenso que finalmente existió en relación al tema del financiamiento electoral, esto a pesar que originalmente se visualizaba como un punto conflictivo. Así, la comisión aprobó 24 mociones que modificaron el articulado del proyecto 14.268 en relación al tema de financiamiento, un número bastante bajo si se toma en cuenta que se presentaron 289 mociones; sin embargo, hay que anotar que muchas de estas mociones modificaban varios artículos al mismo tiempo, por lo que producían cambios sustantivos en el contenido del proyecto. Adicionalmente, se debe anotar que existió un alto consenso en las mociones presentadas, ya que solo una no fue aprobada de manera unánime.

En cuanto a los puntos de disenso en materia de financiamiento electoral, estos se consignan en la tabla 3.2; así, en la mayor parte de los casos es el PAC quién no mantiene la misma sintonía que los otros partidos representados en la CEREPP. Hay dos discrepancias importantes de la posición del PAC con los restantes partidos, la primera, se relacionó con el

monto que debe destinarse al financiamiento político estatal; ya que intentan que este sea igual al 0.08% del PIB del año tras anterior a las elecciones o, en su defecto, que este financiamiento no pueda superar el 0.08% del PIB del año tras anterior a las elecciones, cuando la población en condición de pobreza del país supera el 5% (CEREPP Acta N°53 del 2 de septiembre, 2008). En contraposición, el PLN, PUSC y ML se manifestaron en contra de reducir el monto del financiamiento político estatal, más bien aprobaron un transitorio para destinar el 0.03% del PIB al financiamiento de los partidos para los comicios municipales del 2010; a lo cual el PAC se opuso al considerar que era una carga muy grande al erario público (CEREPP Acta N°53 del 2 de septiembre, 2008).

**Tabla 3.2 Posiciones de los partidos representados la CEREPP respecto a los puntos controversiales respecto al tema de financiamiento político discutido respecto al proyecto 14.268.**

<b>Favor</b>	<b>Tema</b>	<b>Contra</b>
PAC	Reducción del financiamiento político estatal a un 0.08% del PIB	PLN PUSC ML
PLN PUSC	Transitorio para que el financiamiento de las elecciones nacionales del 2010 sea igual al 0,11% del PIB y el financiamiento a las elecciones municipales sean del 0,03% del PIB	PAC
PLN PAC	Obligación que los miembros de los comités ejecutivos, candidatos a la presidencia y vicepresidencia y jefes de campaña, realicen una declaración de bienes	ML
PAC	Que la contribución privada a los partidos, anualmente, no supere un monto igual a 52 salarios base	PLN PUSC ML
PLN PUSC ML	Que las contribuciones privadas no tengan límite de suma	PAC

\*En los casos en que no se consigna un partido a favor o en contra de una posición, se debe a que este no emitió criterio en las actas la CEREPP sobre dicho tema

**Fuente:** Construcción propia

La segunda discrepancia importante se vincula con la regulación a las donaciones privadas a los partidos políticos. El PAC proponía limitar las donaciones que una persona pudiera dar a los partidos anualmente a un monto equivalente a 52 salarios bases; por otra parte, los restantes grupos políticos apoyaron permitir la donación privada a los partidos sin ningún tipo de límite de suma (CEREPP Acta N°58 del 2e de septiembre, 2008). Es necesario anotar que aquí hay una variación importante respecto a las posiciones mantenidas en la Comisión Especial de Partidos (2002-2006); en ese momento solo el ML se manifestaba contrario a poner un tope máximo a las donaciones privadas a los partidos (ver tabla 2.6), y su posición se basaba principalmente en que por principios ideológicos no aceptaba utilizar el financiamiento político estatal y consideraba que este no debía existir. Sin embargo, para el 2006 el ML cambia de posición, y empieza a utilizar el financiamiento político estatal, pero mantiene su posición de no poner límite a las donaciones privadas. En el caso del PLN y el PUSC, en el seno de la Comisión Especial de Partidos habían apoyado poner un tope a las donaciones privadas, precisamente de 52 salarios bases anuales, pero en la CEREPP cambian de opinión y se manifiestan en contra de dicho límite.

Que existiera discrepancia en estos temas, y la formación de un bloque mayoritario en el cual no se incluí al PAC, no es de extrañar si se observa la disposición ideológica de los partidos representados en el Congreso durante el periodo 2006-2010 (ver diagrama 3.1), ya que había un bloque mayoritario de derecha, mientras que el PAC era ubicado más a la izquierda, aunque lejos del FA. Siguiendo lo establecido por la TJV, la cercanía ideológica de un bloque conformado por partidos con una cuota de poder amplia, permitía que estos tomaran decisiones que cambiaran al SQ, para ajustarlo a sus preferencias. En otras palabras, la conformación ideológica de la Asamblea Legislativa, y de la CEREPP, disminuía la cuota de poder del PAC y evitaba que este tuviera una capacidad efectiva para ejercer su capacidad de veto partidario.

Finalmente, Picado León (2018, p. 281) ha señalado que el proceso de discusión del proyecto 14.268 en la CEREPP, se caracterizó por un proceso de negociación que desembocó en consensos subóptimos, lo que finalmente fue clave para la aprobación del proyecto. Esto parece confirmarse con el apartado sobre financiamiento electoral. Sin embargo, puede haber elementos adicionales que contribuyeron a ese amplio consenso; en primer lugar, los partidos

reconocieron desde el inicio la necesidad de hacer cambios en esta materia, los cuales estaban pendientes desde finales de la década de 1990, y fue una de las prioridades identificadas desde el inicio de funcionamiento de la comisión; en segundo lugar, el acompañamiento de asesores externos, tanto del TSE como de la CGR, pudo ayudar a aumentar la legitimidad de las posiciones discutidas en la comisión, a la vez que generaron insumos valiosos para facilitar la toma de decisiones. En tercer lugar, el tema fue abordado casi al final del proceso deliberativo-consultivo, cuando ya se habían adoptado acuerdos en otros puntos del proyecto, por lo cual su discusión no entorpeció o dificultó la toma de decisiones sobre otros aspectos del proyecto y, a la vez, los acuerdos ya alcanzados pudieron funcionar como incentivos para presionar a los diputados y diputadas a lograr acuerdos en el tema del financiamiento electoral.

### 3.2.1.2 Gestión del proceso electoral

El segundo apartado en el cual se concentran la discusión de la CEREPP se relaciona con la gestión del proceso electoral. Al igual que lo sucedido con el tema del financiamiento electoral, hubo un amplio consenso con respecto a las reformas aprobadas, incluso, en la mayoría de los casos las mociones presentadas fueron aprobadas de manera unánime. Sin embargo, algunos temas se generaron cierto debate a lo interno de la comisión (ver tabla 3.3).

**Tabla 3.3 Posiciones de los partidos representados la CEREPP respecto a los puntos controversiales respecto al tema de gestión del proceso electoral discutido en el proyecto 14.268.**

Favor	Tema	Contra
PAC	Definición de los partidos como entes públicos no estatales	PLN PUSC ML
PLN PAC PUSC	Prohibir doble postulación (Presidencia de la República y Asamblea Legislativa)	ML
ML	Propaganda electoral sin ningún tipo de restricción o regulación	PLN PAC PUSC
PAC	Alternabilidad y paridad de género en la conformación de la lista de candidatos/as	PLN* PUSC* ML*

PAC	Alternabilidad y paridad de género en la conformación de las estructuras internas de los partidos políticos	PLN* PUSC* ML*
-----	---	----------------------

---

\*Originalmente se oponen a la medida, pero posteriormente cambian de parecer

**Fuente:** Construcción propia

Antes de pasar a describir los puntos que generaron diferencias en la CEREPP relacionados con el proceso electoral, es necesario señalar cuatro cambios importantes que dicha comisión realiza al texto del proyecto original presentado por el TSE, el cual incluso había sido aprobado y promovido por la Comisión Especial de Partidos en el periodo anterior como importantes avances en materia de la gestión electoral: 1) la utilización de listas abiertas para elegir a los candidatos/as a diputados/as o voto preferente, 2) la participación de grupos independientes en las elecciones municipales; 3) la eliminación de la barrera del subcociente y 4) franjas publicitarias gratuitas en los medios para todos los partidos políticos.

Todos los puntos anteriores fueron excluidos del texto base que fue aprobado por la CEREPP en la sesión n° 6, realizada el 20 de julio del 2006; en otras palabras, fueron retirados de la discusión desde el inicio del trabajo de la comisión, lo cual evitó que los partidos tuvieran que expresar una posición a favor o en contra de estos. Como muestra el gráfico 3.4, los partidos políticos representados en la CEREPP tenían, en general, una mayor disposición a preferir gobiernos fuertes que una mayor representatividad política, esto ayuda a explicar porque pareció existir un acuerdo tácito de eliminar medidas que vendría a generar una mayor representatividad de la población pero, al mismo tiempo, podrían incidir en una mayor fragmentación del poder a lo interno de los entes de gobierno, como lo eran la eliminación del subcociente electoral y la participación de grupos independientes en elecciones municipales.

En el caso de la utilización de listas abiertas para elegir los candidatos y candidatas a la Asamblea Legislativa y Consejos Municipales, como muestra el gráfico 3.3, el único partido que tuvo una variación fuerte en su posición fue el PLN, quién paso de preferirlas en el periodo 2002-2006, a tener la posición contraria en el periodo 2006-2010. Aunque en las actas de la comisión no se consignan argumentos sobre la decisión de utilizar listas abiertas, en la prensa el entonces diputado Fernando Sánchez indicó que se descartó dicha idea porque



aumentaba los costos de la campaña electoral, ya que cada candidato y candidata a estos puestos tendría que realizar campaña por su cuenta. Por su parte, la diputada del PUSC Lorena Vásquez era del criterio que el uso de listas abiertas causaría una “lucha encarnizada” a lo interno de los partidos, lo cual los debilitaría (E. Vargas, 2006)

En cuanto a la eliminación de las franjas publicitarias gratuitas, tampoco se consignan en las actas de la comisión las razones de dicha decisión. Sin embargo, como se indicó en el capítulo 2, las principales televisoras de Costa Rica, Repretel y Teletica, se opusieron fuertemente a la medida debido a que consideraban que afectaban sus intereses comerciales y económicos, incluso plantearon que era inconstitucional (Contreras, 2005; Picado Cozza, 2005). Asimismo, llama la atención que los y las miembros de la CEREPP hayan dejado completamente de lado este tema, sino que tampoco se lo hayan consultado a los expertos que convocaron para referirse al tema de la propaganda electoral y las campañas electorales (CEREPP Acta N°17 del 19 de octubre, 2006).

Asimismo, es necesario señalar que la CEREPP también dedica gran cantidad de tiempo a discutir el tema de las encuestas electorales, para lo cual vuelve a invitar prácticamente a los mismos representantes de casas encuestadoras privadas que asistieron a la Comisión Especial de Partidos, más un representante de la Escuela de Estadística de la UCR (ver tabla 3.1). Nuevamente los diputados y las diputadas mostraron su preocupación sobre la posible manipulación de las encuestas, y su efecto en el electorado; sin embargo, al igual que sus predecesores, no ofrecieron ningún tipo de prueba o argumento técnico sobre este supuesto fenómeno; al tiempo que mostraron en general poco conocimiento en lo que respecta a los estudios de opinión pública (CEREPP Acta N°24 del 24 de mayo, 2007 y CEREPP Acta N°25 del 31 de mayo, 2007). Finalmente aprobaron algunas medidas para que las casas encuestadoras que realizaran encuestas electorales tuvieran que inscribirse ante el TSE, enviarle los informes de las encuestas que se hicieran públicas, y permitir la auditoría de sus procesos en caso que hubiera dudas sobre posibles manipulaciones de las encuestas.

En cuanto a los temas que presentaron divergencias en su discusión en la comisión, nuevamente fue el PAC la agrupación que no mantenía el mismo criterio que la mayoría de los partidos que integraban la comisión. La primera divergencia fue entorno a la definición de partido político, aquí el PAC sostenía que debían ser concebidos como entes públicos no

estatales, y no solamente como organizaciones privadas con interés público. En este caso, los restantes partidos apoyaron el criterio del asesor del TSE, Héctor Fernández Masis, el cual indicó que, si bien existían numerosas sentencias de la Sala Constitucional en las cuales se reconocían a los partidos como entes públicos no estatales, el TSE prefirió no introducir esa definición en el proyecto por considerarlo un punto de “mucho debate doctrinal” (CEREPP Acta N°10 del 17 de agosto, 2006, p. 33).

El segundo tema en que el PAC se separa, al menos inicialmente, de los restantes partidos tiene que ver con la alternabilidad y paridad de género en las listas de candidatos/as a puestos de representación popular, así como en la conformación de los órganos internos de los partidos. En este caso el PAC plantea varias mociones a favor de la alternabilidad y paridad de género, sin embargo, son inicialmente rechazadas por los otros partidos, ya que consideraron que necesitaban primero escuchar el criterio de la presidenta del INAMU y del director de IIDH/CAPEL, a quienes habían convocado a la comisión, antes de tomar una decisión. Una posición distinta es manifestada por el diputado Francisco Antonio Pacheco Fernández (PLN), si bien indica que desea escuchar la posición del INAMU y del IIDH/CAPEL al respecto, plantea sus dudas acerca de aprobar la alternabilidad y paridad de género, alegando que podría más bien ser contraproducente y disminuir la participación y representación política de las mujeres, aunque sin precisar como provocaría esto (CEREPP Acta N°22 del 23 de noviembre, 2006). Sin embargo, casi nueve meses después, cuando el diputado Pacheco Fernández ya no formaba parte de la comisión, se aprueba de manera unánime incluir el principio de alternabilidad y paridad de género en el proceso electoral costarricense (CEREPP Acta N°30 del 19 de julio, 2007).

En los otros dos casos es el ML quien se separa del criterio de la mayoría de los partidos. La primera situación ocurre con el tema de la doble postulación, es decir, que una persona pueda contender al mismo tiempo por la presidencia de la República y por una curul en la Asamblea Legislativa. El ML era del criterio de apoyar la doble postulación, ya que argumentaba que de lo contrario se estaría cercenando el derecho de las personas a ser electos en cargos públicos. El resto de las agrupaciones esgrimieron distintos argumentos, principalmente basado en la idea que podría ser una práctica deseable en un sistema parlamentario, pero perjudicial en un sistema presidencial como el costarricense (CEREPP

Acta N°15 del 5 de octubre, 2006). El otro punto en que fue disidente el ML, con respecto a la mayoría, se relacionaba con la llamada “tregua navideña”, en la cual se suspendía la campaña electoral; su posición era que no debía existir ninguna “tregua” y que la campaña debería continuar normalmente, los otros partidos se opusieron a dicha posición (CEREPP Acta N°16 del 12 de octubre, 2006).

Por lo tanto, los datos expuestos sugieren que hubo baja controversia y conflictividad a lo interno de la CEREPP en lo relacionado a la gestión del proceso legislativo, y en su mayoría las decisiones fueron adoptadas por unanimidad; en los casos en los cuales hubo disenso, no se trataban de puntos medulares del proceso. La razón por la cual hubo tanta facilidad en la discusión es que, al parecer, desde el inicio se sacaron de la atención de la comisión los puntos que podrían ser más controversiales, y que se relacionaban directamente con las preferencias de las agrupaciones con la mayor o menor representatividad política y gobernabilidad que buscaban promover con los procesos electorales. Asimismo, esta situación permite observar los cambios en las preferencias de los partidos que ocurrieron entre el periodo 2002-2006 y 2006-2010, y como esos cambios impactaron en el contenido del proyecto 14.268.

### 3.2.1.3 Jurisdicción electoral

El tema sobre la jurisdicción electoral fue el tercer punto que ocasionó mayores cambios en el texto aprobado por la CEREPP. Es necesario indicar que en el texto del proyecto 14.268 originalmente presentado por el TSE, no había un título dedicado al tema de la jurisdicción electoral. Sin embargo, es el propio TSE quién propone a la CEREPP la inclusión de dicho título, por medio de una serie de mociones que son conocidas en la sesión n° 37, del 4 de abril del 2008. El propósito que tenía el Tribunal era la de lograr articular una normativa consistente con la jurisprudencia electoral que se había generado desde finales de la década de 1990, y que había permitido a este ente generar herramientas valiosas como el recurso de amparo electoral (Bou Valverde & Guzmán Herrera, 2010).

Dado que la propuesta de incluir un título sobre jurisdicción electoral provino del propio TSE, no es de extrañar que haya tenido una acogida positiva por parte de los y las

diputadas de la comisión. Como se expuso en el capítulo 1, que una modificación o cambio en la reforma electoral sea propuesta por el TSE, históricamente, ha sido condicionante suficiente para que sea aprobado por la Asamblea Legislativa. No obstante, lo anterior no quiere decir que los y las miembros de la comisión no hayan tenido observaciones y propuestas de cambio al texto remitido por el TSE, incluso, que hayan expresado cierta cautela para su aprobación. Así, mientras el diputado Ovidio Agüero Acuña (ML) manifestó que tanto él como su partido estaban completamente de acuerdo con la propuesta del TSE, e incluso estaba dispuesto a votarlo de manera afirmativa en la misma sesión en que se conoció; el diputado Francisco Antonio Pacheco (PLN) solicitó, al menos, ocho días adicionales para estudiar el texto, ya que expresó tener ciertas dudas que esperaba revisar con especialistas en la materia. Asimismo, la diputada Lorena Vásquez Badilla (PUSC) expresó que deseaba realizar propuestas de cambios al texto, al mismo tiempo que señaló tener cierto escepticismo en dicha normativa, ya que creía que en muchos casos la jurisprudencia electoral generada por el TSE había afectado de manera negativa a su agrupación. En el caso del PAC, sus diputados se posicionaron a favor de la propuesta del TSE, aunque indicaron conveniente revisar algunos plazos que se establecía para la presentación de recursos, ya que consideraban eran muy cortos (CEREPP Acta N°37 del 4 de abril, 2008).

Finalmente, el contenido del título sobre jurisdicción electoral fue aprobado en una serie de mociones presentadas, principalmente, en las sesiones n° 38 y n° 39; en todos los casos por votación unánime. Esto refuerza lo expresado anteriormente sobre el alto consenso alcanzado por la CEREPP en la mayoría de los puntos discutidos. Asimismo, muestra que los diputados y diputadas tienden a asumir una posición favorable ante las propuestas de materia de reforma electoral que son generadas desde el propio TSE.

#### 3.2.1.4 Ilícitos electorales

Por último, el tema de la regulación y sanción de las actividades que se pueden considerar ilícitas en los procesos electorales también sufrió una importante modificación, respecto al texto originalmente discutido por la CEREPP. No obstante, la evidencia sugiere que aquí los partidos también alcanzaron un amplio consenso, ya que toda esta sección fue modificada por una única moción, presentada y aprobada de manera unánime en la sesión n° 65, del 21

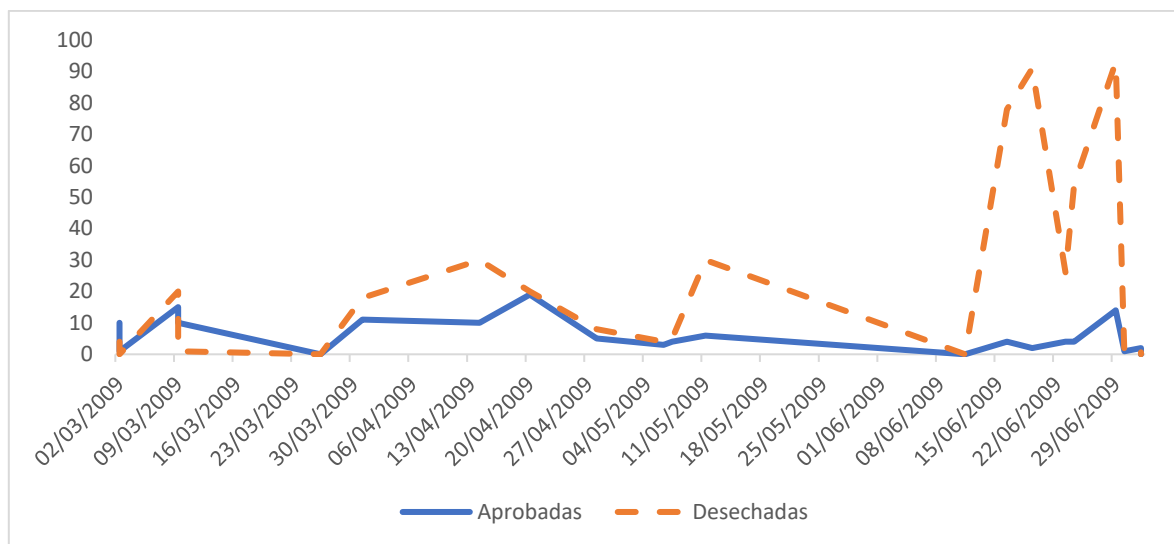
de octubre del 2008. A pesar de esto, es necesario anotar que la comisión dedicó casi tres sesiones de trabajo a discutir el tema, centrándose principalmente en elementos como el tipo de sanciones a aplicar, así como quiénes serían designados como responsables a lo interno de los partidos, en caso de que estos cometieran algún ilícito electoral (CEREPP Acta N°62 del 7 de octubre, 2008; CEREPP Acta N°63 del 9 de octubre, 2008 y CEREPP Acta N°64 del 14 de octubre, 2008).

El 18 de noviembre del 2008 la CEREPP considera que está suficientemente discutido el proyecto 14.268, y se dictamina unánimemente de manera positiva. Con esto se remite al Plenario para dar inicio la fase deliberativa-constitutiva.

### **3.2.2 La fase deliberativa-constitutiva, 2009**

Una vez iniciada la fase deliberativa-constitutiva, los diputados y diputadas podían presentar mociones vía artículo 137 sobre el contenido del proyecto, para así ejercer su derecho de enmienda, antes que sea votado en primer debate en el Plenario Legislativo. Así, se presentaron un total de 608 mociones vía artículo 137, de las cuales se aprobaron 125. Como muestra el gráfico 3.6, la CEREPP mantuvo una revisión y discusión constante de dichas mociones a partir de marzo del 2009; sin embargo, en el mes de junio del 2009 aumentó de manera drástica el número de mociones que se conocen por sesión. En las sesiones anteriores se discutían o revisaban en promedio 18 mociones; pero en junio se revisaron en promedio 73 mociones por sesión. Así, en cinco sesiones de la CEREPP se discutieron y votaron 366 mociones, es decir, el 60% de las mociones presentadas. Esto sugiere la prisa que tenían los y las miembros de la comisión por finalizar la revisión de mociones, y así remitir nuevamente el proyecto al Plenario, con el propósito que fuera votado a tiempo para poder ser aplicado en el proceso electoral del 2010 (Mora, 2008).

**Gráfico 3.6 Cantidad de mociones aprobadas, desechadas y retiradas durante la discusión del proyecto 14.268 en la fase deliberativa-constitutiva. Asamblea Legislativa, 2009**



**Fuente:** Construcción propia, a partir de: Asamblea Legislativa de Costa Rica. Expediente N.º 14.268

Asimismo, el cuadro 3.8 muestra que, si bien se aprobaron 125 vía artículo 137, estas tuvieron poco impacto en el articulado del texto, al menos de manera cuantitativa. El texto finalmente aprobado por el Plenario Legislativo solo contó con cuatro artículos menos que el dictaminado por la CEREPP; y en las secciones que hubo modificaciones en cuanto la cantidad de artículos que la componían, estos cambios fueron de 1 o 2 artículos por título.

**Cuadro 3.8 Cambios en el número de artículos del texto aprobado por la CEREPP y el aprobado por el Plenario Legislativo. Costa Rica, 2009**

Aprobado por el Poder Judicial Legislativo, Costa Rica, 2009							
Título	Capítulo	V 2008	V 2009	Cambio por capítulo		Cambio por título	
				Abs	Porc	Abs	Porc
I. Disposiciones generales		3	3			0	0 %
II. Organismos Electorales	I. Disposiciones preliminares	7	7	0	0 %	-1	-2 %
	II. El Tribunal Supremo de Elecciones	15	15	0	0 %		
	III. El registro Electoral	3	3	0	0 %		
	IV. El Registro Civil	1	1	0	0 %		

	V. Juntas Electorales	14	15	-1	-7 %		
	VI. Cuerpo de Delegados	3	3	0	0 %		
<b>III. Partidos Políticos y grupos independientes</b>	I. Disposiciones generales	9	8	1	11 %		
	II. El registro de partidos políticos	2	2	0	0 %		
	III. Procedimientos de inscripción de partidos políticos	9	9	0	0 %		
	IV. Organización y competencia de los órganos partidarios	9	8	-1	-11 %		
	V. Fusiones y Coaliciones	11	11	0	0 %	-1	1 %
	VI. Financiamiento de los partidos políticos / Régimen económico de los partidos políticos	51	50	-1	-2 %		
	VII. Propaganda e información política	7	7	0	0 %		
<b>Título IV. Proceso Electoral</b>	I. Actos Preparatorios	21	21	0	0 %		
	II. Las votaciones	23	23	0	0 %		
	III. Voto en el extranjero	6	6	0	0 %		
	IV. Validez y nulidad del voto	4	4	0	0 %		
	V. Escrutinio	4	4	0	0 %	0	0 %
	VI. Sistema de adjudicación de cargos	9	9	0	0 %		
	VII. Fiscalización Electoral	8	8	0	0 %		
	VIII. Observación Electoral	1	1	0	0 %		
<b>Título V. Jurisdicción Electoral</b>	I. Disposiciones generales	6	6	0	0 %		
	II. Recurso de amparo electoral	6	7	-1	-17 %		
	III. Impugnación de acuerdos de asambleas de partidos políticos	1	1	0	0 %	1	2 %
	IV. Acción de nulidad de	7	7	0	0 %		

	acuerdos partidarios						
	V. Recurso de apelación electoral	8	6	2	25 %		
	VI. Demanda de nulidad relativa a resultados electorales	7	7	0	0 %		
	VII. Cancelación de credenciales	12	12	0	0 %		
	VIII. Denuncia por parcialidad o beligerancia política	6	6	0	0 %		
<b>VI. Ilícitos Electorales</b>	I. Delitos Electorales	16	16	0	0 %		
	II. Faltas electorales	17	16	1	6 %	-1	-3 %
<b>Título VI. Disposiciones finales y derogatorias</b>		8	8			0	0 %
<b>Total</b>		<b>314</b>	<b>310</b>			<b>-4</b>	<b>-1 %</b>

**Fuente:** Construcción propia, a partir de: Asamblea Legislativa de Costa Rica. Expediente N.º 14.268

En lo que respecta a la discusión de los miembros de la CEREPP en esta fase, al igual que en la anterior se concentran principalmente en elementos relacionados con el procedimiento electoral y la regulación de los partidos políticos (ver diagrama 3.3); sin profundizar en el impacto que esto tendrá en la representatividad política y la democracia del país. Así, la palabra democracia es mencionada 174 veces en las actas de la CEREPP durante esta fase, muy por debajo del Tribunal Supremo de Elecciones (1091), partidos políticos (983) o elecciones (806). Adicionalmente, es necesario señalar que una revisión de las votaciones de las mociones arroja que, en su gran mayoría, fueron unánimes, tanto para aprobarlas como para rechazarlas, lo cual es consistente con la apreciación de Picado León (2018) sobre la existencia de un amplio consenso en la comisión. No debe omitirse que, durante la revisión de las mociones 137, la CEREPP contó con el acompañamiento de asesores del TSE y la CGR, lo cual es un factor que ayudó a los diputados y diputadas a generar criterio para tomar decisiones respecto a las mociones. Asimismo, es un cambio importante respecto a la dinámica de las mociones 137 revisadas por la Comisión Especial de Partidos Políticos (2002-2006); ya que esta contó con asesores de la CGR y en la mayoría de las sesiones en que se revisaron dichas mociones, no hubo participación del asesor del TSE.





ineficiencia del congreso costarricense en la aprobación de proyectos (Gómez Campos & Herrera Rodríguez, 2017; Sequeira, 2015).

Sin embargo, diversa literatura académica ha mostrado que factores como el reglamento de la Asamblea Legislativa y la composición multipartidista de este Poder de la República, tienen un impacto limitado en la aprobación de proyectos de ley (Araya Quesada, 2003; Arias Ramírez, 2008; Díaz González, 2011; J. P. Vargas & Petri, 2008). Lo anterior no quiere decir que no tengan efecto sobre la gestión y dinámica legislativa, sino que su efecto parece estar matizado por las características políticas e intereses presentes en los partidos con presencia en el congreso, así como por el entorno político y la temática particular de cada proyecto de ley (Araya Quesada, 2003; Arce Arce, 2012; Borges, 2014b; Mora Solano, 2006; Solórzano Gutiérrez, 2016; Vargas Céspedes, 2018; Zúñiga Ramírez, 2013).

Dado lo anterior, las características del proceso legislativo del proyecto 14.268 brindan una oportunidad para identificar cuáles condicionantes políticos intervienen para facilitar, o no, la aprobación de un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa. Lo anterior debido a que este proyecto es discutido en tres periodos de gobierno distinto (1998-2002, 2002-2006 y 2006-2010), cada uno con sus características particulares referentes a la composición del congreso, los intereses de los actores políticos, la coyuntura política en que se enmarca la discusión, etc.; es decir, cuenta con su propia configuración de los factores endógenos y exógenos que se han identificado afectan o condicionan la aprobación de proyectos de reforma electoral en Costa Rica. A esto hay que sumarle que en cada periodo de gobierno se “reinicia” el proceso de discusión del proyecto 14.268; por lo tanto, no es un solo proceso de una duración de ocho años, sino que en la práctica este proyecto es sometido a tres procesos de discusión legislativa diferentes en un periodo de ocho años. Así, en esta sección se compararán estos tres procesos para identificar las características y condicionantes en cada uno de estos que afectaron la viabilidad de la aprobación del proyecto 14.268 en cada uno de los periodos en que se discutió.

**Tabla 3.4 Comparación de las condiciones endógenas y exógenas que incidieron en la discusión del proyecto 14.268 en los periodos 1998-2002-, 2002-2006 y 2006-2010.**

<b>Periodo de gobierno</b>		<b>1998-2002</b>	<b>2002-2006</b>	<b>2006-2010</b>
<b>Condiciones endógenas</b>	<b>Composición del congreso</b>	Bipartidista dispersa	Multipartidista	Multipartidista
	<b>Composición de la comisión</b>	Multipartidista. Cinco partidos representados en la comisión	Multipartidista. Cinco partidos representados en la comisión	Multipartidista. cuatro partidos representados en la comisión
	<b>Presidencia de la comisión</b>	Partido de Gobierno (PUSC)	Oposición (PLN)	Partido de gobierno (PLN)
	<b>Tipo de Comisión</b>	Especial Mixta	Especial	Especial
	<b>Otros proyectos de reforma electoral discutidos</b>	Sí	Sí	No
	<b>Otros proyectos de reforma electoral aprobados</b>	Sí	No	No
	<b>Tiempo dedicado a la discusión</b>	441 días	384 días	1127 días
	<b>Acompañamiento TSE</b>	No	Sí	Sí
	<b>Punto de partida de la discusión</b>	Texto base proyecto 14.268 presentado por el TSE	Texto base proyecto 14.268 presentado por el TSE	Texto sustitutivo
	<b>Resultados</b>			
<b>Condiciones exógenas</b>	<b>Incertidumbre Elecciones Presidenciales</b>	Moderada	Alta	Alta
	<b>Incertidumbre Elecciones Legislativas</b>	Moderada	Alta	Alta
	<b>Dificultades o problemas en el proceso electoral anterior</b>	Dificultades logísticas en la gestión del proceso electoral, denuncias de incumplimiento de cuotas de género y cuestionamiento a las encuestas electorales	Denuncias sobre manejo irregular del financiamiento electoral por parte de varios partidos y algunos incidentes aislados en el proceso de la primera ronda electoral	Cuestionamientos a permitir nuevamente la reelección presidencial; cuestionamientos al proceso de conteo de votos y a las encuestas electorales
	<b>Resultado</b>	Aprueba texto sustitutivo	Se dictamina de manera afirmativa (por mayoría) el proyecto, se revisan las mociones 137 y se remite de nuevo al plenario	Se dictamina de manera afirmativa (por unanimidad) el proyecto, se revisan las mociones 137; se remite de nuevo al plenario, y es aprobado por el Plenario

**Fuente:** Construcción propia

La tabla 3.4 contiene una comparación de las condiciones endógenas y exógenas presentes durante la discusión del proyecto 14.268, en los periodos 1998-2002, 2002-2006 y 2006-2010. Es necesario indicar que dichas condiciones se desprenden de las identificadas

en el capítulo 1 como condicionantes en la aprobación de reformas electorales; sin embargo, se han añadido algunas condiciones endógenas adicionales, que no se tomaron en consideración en el análisis de la trayectoria histórica de los proyectos de reforma electoral discutidos por la Asamblea Legislativa, entre 1953 y el 2002, pero que se han identificado como importantes en el análisis de caso que se ha realizado sobre el proyecto 14.268 en los capítulos 2 y 3.

En cuanto a las condiciones endógenas, es necesario indicar que la composición del congreso tiene un cambio importante durante el periodo de estudio, y es que en 1998-2002 su composición era bipartidista dispersa, es decir, dos partidos políticos dominaban la toma de decisiones por mayoría calificada; pero para los periodos 2002-2006 y 2006-2010 tiene una configuración multipartidista, donde todos los partidos representados en el congreso cuentan con una cuota de poder para influir en las decisiones que se adoptan. A pesar de lo anterior, en cuanto a la composición de la comisión legislativa encargada de estudiar el proyecto, en todos los casos, fue multipartidista. Sin embargo, para el periodo 2006-2010 el número de partidos representados en la comisión se reduce respecto a los presentes en el periodo anterior.

Esta situación es llamativa, ya que en el capítulo 1 se había identificado que una de las condiciones necesarias para la aprobación de proyectos de reforma electoral es la existencia de una baja dispersión del poder a lo interno de la Asamblea Legislativa; por lo que aquí encontramos más bien una condición que se puede considerar adversa para la aprobación del proyecto. No obstante, esta condición debe ser matizada con otros elementos y características presentes en la Asamblea Legislativa. Como otros trabajos han mostrado, la capacidad de negociación y el liderazgo político de los diputados y diputadas es un factor fundamental para incidir en la aprobación de los proyectos de ley (Mora Solano, 2006; Zúñiga Ramírez, 2013); asimismo, el apoyo de determinados partidos políticos resulta fundamental en conseguir el avance y, finalmente, la aprobación de los proyecto de ley (Gómez Campos & Herrera Rodríguez, 2017; Solórzano Gutiérrez, 2016).

Así, durante el periodo 1998-2002, se mostró que no había un especial interés por los integrantes de la Comisión Especial Mixta de discutir o negociar el proyecto 14.268; fue el presidente de la comisión quién asumió el estudio del proyecto y propuso un texto sustitutivo,

el cual también fue aprobado por los miembros de la comisión sin ningún tipo de discusión. En cambio, para el 2002-2006, la Comisión Especial de Partidos Políticos si llevó a cabo, en su conjunto, un proceso de estudio y negociación del proyecto; incluso, hubo divergencias significativas en varios puntos importantes del contenido del proyecto, no obstante, este es dictaminado de manera afirmativa por la mayoría de los miembros de la comisión. En este caso el presidente de la comisión jugó un rol muy activo, y aunque sus posiciones no eran siempre compartidas por la mayoría de las y los miembros de la comisión, estos reconocieron su liderazgo. A pesar de existir un amplio proceso de discusión y negociación del proceso, los y las integrantes de la Comisión Especial de Partidos Políticos reconocieron que era poco factible que el proyecto fuera aprobado por el Plenario, ya que había diputados y diputadas que se oponían al contenido de este; sin embargo, nunca precisaron quiénes eran ni porque no estaban conformes con el texto dictaminado. Esto sugiere que, un proceso de deliberación aceptable para las miembros de una comisión no necesariamente genera un resultado igualmente aceptable para el resto del Plenario Legislativo.

En cuanto al proceso de negociación seguido por la CEREPP, el criterio de distintos expertos es que se caracterizó por un amplio consenso entre los diputados y diputadas que integraban la comisión (Picado León, 2018; Sobrado & Picado León, 2010). Este aspecto se ha corroborado en las páginas anteriores, ya que se ha identificado pocas divergencias dentro de la comisión, y en temas que generalmente no se consideran como claves en el contenido del proyecto 14.268. Adicionalmente, es necesario señalar que la composición de la CEREPP les dio a los partidos que la integraban cuotas de poder muy similares a las que poseían en el plenario, además, fue integrada por los cuatro partidos con mayores cuotas de poder, dejando por fuera a los partidos minoritarios o unipersonales. Este elemento pudo garantizar que los partidos sintieran que tenían una capacidad de influencia sobre el contenido del código proporcional a su cuota de poder; a la vez que facilitó la conformación de un bloque mayoritario en los puntos en los que había disenso, evitando así que la discusión y avance del proyecto se entrabara.

Adicionalmente, si bien el hecho que ningún partido minoritario integrara la comisión podría generar críticas sobre la calidad de deliberación democrática que ocurrió a lo interno de esta, así como sobre la capacidad y derecho de enmienda que estas agrupaciones tenían

sobre el proyecto; lo cierto es que hay evidencia que estos partidos lograron impulsar cambios al proyecto, aun cuando no tenían representación formal en la CEREPP. El ejemplo más claro se relaciona con el tema de las coaliciones electorales, aquí el FA buscaba que se permitiera a los partidos formar más de una coalición en una misma elección. Inicialmente los y las miembros de la CEREPP se opusieron a la propuesta del FA, salvo por el diputado Carlos Pérez Vargas (PLN);<sup>48</sup> pero posteriormente los diputados y diputadas cambian de parecer y dan su apoyo unánime a dicha iniciativa (Sequeira Chinchilla, 2009). Esta puede ser la razón por la cual los partidos minoritarios, si bien no tuvieron representación en la CEREPP, no opusieron mayor resistencia a la aprobación del proyecto 14.268.

Otra característica importante de rescatar, y que posiblemente incidió también en la efectividad del proceso de negociación, es el interés de los diputados y diputadas en el proyecto. Como se estableció en el capítulo 1, que un proyecto de reforma electoral fuera enviado a una comisión especial puede interpretarse como producto de un alto interés por parte de la Asamblea Legislativa en este y, por ende, ser un condicionante que incide de manera positiva para su aprobación. En este caso, en los tres periodos de gobierno el proyecto 14.268 fue enviado a una comisión especial (ordinaria o mixta), lo cual puede indicar la existencia de un alto interés, al menos en parte, de las y los congresistas. Pero, igual que con las características anteriores, este elemento debe ser matizado. Así, si bien en los periodos 1998-2002 y 2002-2006, el proyecto 14.268 se discute en una comisión especial, esta comisión no fue creada para dictaminar este proyecto; esto quiere decir que la atención de la comisión no se concentraba en el proyecto 14.268 y, por lo tanto, no era necesariamente prioritario para la comisión.

Lo anterior queda más claro al constatar que en los periodos de 1998-2002 y 2002-2006, la Asamblea Legislativa conoció, e incluso aprobó, otros proyectos de reforma al Código Electoral. Asimismo, en ambos periodos el proyecto relacionado con materia electoral que se visualizaba como prioritario para los diputados y las diputadas era el proyecto 13.862; así lo reconoció en su momento el entonces magistrado presidente del TSE, Óscar Fernández (Chaverri Soto, 2001). Incluso, para el periodo 2002-2006 la discusión del

---

<sup>48</sup> El diputado Sergio Alfaro Salas (PAC) quién regularmente asistía a las sesiones de la CEREPP también brinda argumentos a favor de la propuesta del FA, sin embargo, como no era miembro regular de la comisión no podía votar la propuesta.

proyecto 14.268 vuelve a retomarse hasta que es desechado por la Comisión Especial de Partidos Políticos en proyecto 13.862.

En cambio, para el periodo 2006-2010 la CEREPP se conforma precisamente para que se analicen los proyectos 14.268 y 15.726; desde casi el inicio de su labor se desechó el segundo y se adoptó el primero como el texto más viable sobre el cual trabajar. Por lo tanto, el interés en el proyecto se aprecia mucho más alto que en las ocasiones anteriores. Esto se refuerza con el hecho que a pesar que tuvo distintas contingencias que atrasaron o incluso detuvieron por periodos su discusión (el cambio de la presidencia de la comisión, el referéndum sobre el TLC, etc), la CEREPP apresuró su trabajo para que el proyecto pudiera ser conocido y votado a tiempo en el Plenario, para que así entrara en vigencia para las elecciones del 2010.

Otro elemento interesante de señalar es el tiempo que fue discutido el proyecto. En el periodo 1998-2002, pasan 441 días desde que el proyecto ingresa a corriente legislativa, hasta que es votado el texto sustitutivo. A pesar de ser una cantidad considerable de tiempo, como se indica en el capítulo 2, el proyecto prácticamente no es conocido en la comisión ni se discute de manera extensa su contenido; el largo periodo se debe más bien a que la Comisión Especial Mixta no tenía la costumbre de reunirse de manera regular; lo cual fortalece la idea expresada anteriormente sobre el bajo interés que tenían los diputados y diputadas sobre el proyecto.

En cambio, durante el periodo 2002-2006 el proyecto pasa en discusión durante 384 días, lo que equivalen a 77 sesiones de trabajo de la Comisión Especial de Partidos Políticos. El problema con el tiempo en este caso radica en que el proyecto inicia a ser discutido casi al final de la tercera legislatura, por lo cual los propios miembros de la comisión reconocen que es prácticamente imposible tener el proyecto aprobado para que el nuevo Código Electoral entrara en vigencia en las elecciones 2006, lo cual impactaría de manera negativa en la posibilidad que fuera aprobado por el Plenario.

En lo que respecta al tiempo de discusión en el periodo 2006-2010; este fue de 1127 días, muy superior al de los otros dos casos. Como se indicó al inicio de la sección, políticos y medios de comunicación valoran como algo negativo que los proyectos de ley requieran

mucho tiempo para ser aprobados, pero no toman en cuenta la complejidad del proyecto y sus implicaciones particulares de su proceso de discusión y aprobación, lo cuales son esenciales para determinar su viabilidad (Gilligan & Krehbiel, 1988; Straus, 2017). Adicionalmente, Bertino (2015, p, 86) indica que los proyectos importantes son “controversiales”, en el entendido que tienen alcance nacional y un efecto contraproducente o mixto; esta característica implica que requieren una mayor cantidad de tiempo y recursos para empatar todas las posiciones presentes, y generar el consenso mínimo necesario para lograr su aprobación. Como se ha mostrado a lo largo de la tesis, el proyecto 14.268 puede considerarse como un proyecto importante, y por ende requería de un arduo proceso para consensuar todas las posiciones e intereses de actores internos y externos a la Asamblea Legislativa, razón que explica el largo tiempo que debe tomar para su aprobación.

Ahora bien, según se determinó en el capítulo 1, a menor cantidad de tiempo que estuviera un proyecto de reforma electoral en la corriente legislativa; más probable es que fuera aprobado por el Plenario. Esto parece que no se aplica para el proyecto 14.268. La razón se debe a que los proyectos en materia electoral presentados entre 1953 y el 2002 eran en su gran mayoría reformas parciales del Código Electoral, en la mayor parte de los casos solo buscaban modificar unos pocos artículos; por lo que pueden considerarse como proyectos de baja complejidad. Sin embargo, el proyecto 14.268 proponía una reforma total al Código Electoral, por lo que no puede ser evaluado en los mismos parámetros respecto al tiempo que requería su discusión.

Además, otra característica que diferencia el proceso legislativo seguido en los periodos 1998-2002, 2002-2006 y 2006-2010, es el acompañamiento que el TSE dio a este proceso. Como ya ha sido determinado por el politólogo costarricense Hugo Picado León (2018), el acompañamiento de los asesores del TSE en la discusión realizada por la CEREPP fue un punto fundamental para el avance y aprobación del proyecto. Durante el periodo 1998-2002 la Comisión Especial Mixta careció completamente de dicho acompañamiento; y en el periodo 2002-2006 la Comisión Especial de Partidos Políticos si tuvo a un asesor del TSE para la discusión del proyecto 14.268, aunque no participó en todas las sesiones de la Comisión. En cambio, durante el periodo 2006-2010 no solamente hubo un acompañamiento y participación constante de los asesores del TSE en la CEREPP, sino que los propios



magistrados del TSE tomaron un rol activo en el impulso del proyecto, reuniéndose tanto con el presidente de la República, el presidente de la Asamblea Legislativa y la presidenta de la CEREPP, como un medio para promover la discusión del proyecto y dejar patente la importancia que tenía para la institución su aprobación. Siguiendo lo establecido por Brenes (2012), en este proceso fue de vital importancia el rol político asumido por los jueces electorales, como promotores de reformas a la legislación electoral.

Un último aspecto que diferencia las condiciones endógenas de los procesos legislativos, seguidos en los periodos 1998-2002, 2002-2006 y 2006-2010, se relaciona con el texto base utilizado para la discusión. Mientras que en 1998-2002 y 2002-2006 el texto base usado es el presentado originalmente por el TSE, en el periodo 2006-2010 se utiliza un texto modificado, en el cual no se incluían algunas de las reformas más importantes impulsadas por dicho tribunal. Por lo tanto, al eliminarse esos puntos desde el inicio de la discusión, el proceso seguido por la CEREPP concluye con una reforma evolucionista, y no rupturista (Esquivel Faerron & Picado León, 2010); lo cual pareció incidir en facilitar el consenso y apoyo necesario de los partidos políticos para la aprobación final del proyecto 14.268.

En lo que respecta a los elementos exógenos, se aprecia que para el periodo 1998-2002 imperaba una incertidumbre moderada, tanto para las elecciones presidenciales como legislativas; en cambio, para los periodos 2002-2006 y 2006-2010, la incertidumbre para ambas elecciones era alta. Como se concluye en el capítulo 1, una alta incertidumbre electoral ha incentivado la aprobación de reformas electorales en Costa Rica; en este caso, los cambios en el sistema de partidos generados a partir de los resultados de las elecciones del 2002 y 2006; generaron los incentivos necesarios para que los diputados y diputadas consideraran pertinente tratar de reformar la legislación electoral. Esto se puede observar en que los procesos de discusión y negociación, en torno al proyecto 14.268, están presentes de forma amplias en los periodos 2002-2006 y 2006-2010; no así en el periodo 1998-2002.

Por último, tanto en los comicios de 1998, 2002 y 2006, se presentaron algunos problemas y dificultades en el proceso de votación, así como se reportaron algunas irregularidades durante la campaña electoral; sin que en ninguno de los casos estos problemas tuvieran un impacto significativo en el resultado de las elecciones. Sin embargo, estas dificultades y denuncias de irregularidades fueron más notorias en el proceso electoral 2006,

debido a lo estrecho de los resultados de las elecciones presidenciales; y, como también se estableció en el capítulo 1, la presencia de este tipo de problemas es un condicionante que incide en la aprobación de las reformas electorales. Por lo tanto, este condicionantes parece que tuvo mayor influencia en el periodo 2006-2010 que en los dos periodos anteriores.

Por lo tanto ¿Por qué el proyecto 14.268 es aprobado en el periodo 2006-2010 y no en los periodos 1998-2002 y 2002-2006? El periodo 1998-2002 tenía mejores condiciones para realizar un cambio importante en el SQ, según lo establece la TJV, había una menor cantidad de jugadores con veto partidario en la Asamblea Legislativa, y el bipartidismo imperante en Costa Rica desde la década de 1980 había llevado al PLN y PUSC a tener posiciones ideológicas muy similares en muchos campos; sin embargo, había pocos incentivos para que los partidos adoptaran dicha decisión, a lo que debe sumarse que la conformación y gestión de la Comisión Especial Mixta encargada de discutir el proyecto 14.268, estuvo lejos de ser la óptima para lograr su aprobación.

En cambio, para el periodo 2002-2006 existían mayores incentivos para lograr la aprobación de un nuevo Código Electoral, especialmente debido al aumento de la incertidumbre electoral y los cambios o transformación que estaba sufriendo el sistema de partidos costarricense. Sin embargo, el cambio propuesto con el proyecto dictaminado por la Comisión Especial de Partidos Políticos, implicaba una modificación en el SQ difícil de aprobar en las condiciones de ese momento; esto debido a la gran cantidad de jugadores con veto partidario, a la distancia ideológica existente entre estos y, especialmente, a que la conformación de la Comisión Especial de Partidos Políticos distaba de ser representativa de la configuración política de Plenario. De esta manera, a pesar que la comisión logra dictaminar de manera positiva el proyecto, no existían las condiciones políticas necesarias para su aprobación en la Asamblea Legislativa.

Para el periodo 2006-2010 continúan existiendo, incluso se profundizan, los incentivos políticos necesarios para que los diputados y diputadas busquen aprobar una reforma al Código Electoral; entre ellos una alta incertidumbre electoral, y la identificación de diversos problemas y dificultades en los comicios electorales del 2006. No obstante, tiene un escenario legislativo que genera condiciones negativas para la aprobación del proyecto 14.268, especialmente, aumenta la dispersión del poder y el número de jugadores con veto

partidario. Sin embargo, esta situación se compensa con la adopción de medidas que facilitan la generación de un consenso: 1) la conformación de la CEREPP con los principales partidos representados en el Congreso, y con cuotas de poder muy similares a las que poseían en el Plenario y 2) la utilización de un texto base que dejaba por fuera los puntos que generaban las mayores variaciones en el SQ. Por lo tanto, el proyecto 14.268 logró ser aprobado en este periodo, porque se adoptan medidas que mitigan las condiciones que podían afectar de manera negativa su aprobación, a la vez que se genera un consenso entre los jugadores con veto partidario con cuota de poder más alta, lo cual finalmente lleva a una variación menor en el SQ que la originalmente propuesta en el proyecto 14.268.

Finalmente es necesario rescatar la actuación del TSE en este proceso. En el capítulo 1 se indica que el hecho que un proyecto de ley fuera elaborado por el TSE había sido condición suficiente para su aprobación en el periodo 1953-2002; sin embargo, la situación cambia con el proyecto 14.268. Como se ha mostrado, este proyecto debe enfrentar un escenario político complicado, al mismo tiempo de ser un proyecto complejo que buscaba realizar una reforma completa a la legislación electoral costarricense. Esta situación posiblemente obligó al TSE a adoptar un rol activo tanto en el proceso legislativo, por medio de asesores que acompañan a los diputados y diputadas en la discusión del proyecto, como por parte de los magistrados, promoviendo la importancia que tiene esta legislación. Por lo tanto, se puede concluir que la presencia del TSE sigue siendo una condición necesaria para la aprobación de los proyectos de reforma electoral, pero debido a las características del escenario legislativo en la primera década del siglo XXI, esta presencia no puede ser únicamente nominal, sino que debe ser un acompañamiento activo a todo el proceso.

## Conclusiones

Esta tesis ha analizado cómo distintos condicionantes políticos afectaron el proceso legislativo en torno al proyecto 14.268, e incidieron en la aprobación de este. Como se expresó al inicio de este documento, se eligió analizar el proceso de este proyecto porque implicaba la discusión y, eventualmente, aprobación de un nuevo Código Electoral, es decir, de las reglas del juego por medio de las cuales los partidos políticos pueden acceder a puesto de representación popular, lo cual ocasiona que sea un proyecto de ley que genere especial atención a los diputados y las diputadas; por lo que es esperable que sea analizado con detalle y cuidado por los partidos políticos y otros actores interesados. Adicionalmente, presenta la característica que estuvo más de 9 años en la corriente legislativa, siendo discutido por tres conformaciones distintas de la Asamblea Legislativa, cada una con sus características e intereses particulares, lo cual permitió no solamente hacer un análisis transversal del proceso, también se puede hacer un análisis comparado para determinar cómo cada una de estas configuraciones tuvo un impacto en la discusión y contenido del proyecto.

Adicionalmente, no se puede tomar la discusión del proyecto 14.268 como un evento aislado en el tiempo, por eso se recurrió a realizar un estudio de la coyuntura político-electoral acontecida durante la discusión del proyecto, para así tratar de determinar cómo esta incidió en la discusión legislativa y en los intereses de los actores políticos involucrados. Sin embargo, para tener una mejor comprensión de los condicionantes políticos que afecta la aprobación del proceso, fue necesario observar la trayectoria histórica que ha tenido el proceso de reforma de la normativa electoral en Costa Rica, desde 1953 hasta el 2001, poniendo énfasis en identificar los condicionantes endógenos y exógenos que han incidido en la (no) aprobación de estas reformas. De esta manera, es posible hacer un análisis de caso del proceso que siguió el proyecto 14.268, pero sin partir de la idea que se trata de un caso particular sin ningún tipo de vínculo o relación con procesos anteriores; al contrario, se realiza el análisis de caso partiendo del estudio de los condicionantes encontrados en procesos anteriores, para así determinar que tanto estos afectaron el proceso legislativo y aprobación del proyecto, al mismo tiempo que se pone a prueba el modelo desarrollado, para así determinar su validez y utilidad en la comprensión de casos particulares.

Así, todo lo realizado anteriormente ha tenido el propósito de dar respuesta al problema de investigación planteado:

*¿Qué factores exógenos y endógenos inciden en la dinámica legislativa entorno al proceso de discusión y aprobación del proyecto 14.268 (Código Electoral) durante el periodo 2002-2009?*

Asimismo, se ha buscado corroborar la hipótesis que ha guiado la presente investigación:

*El proceso legislativo en torno a la aprobación del proyecto 14.268 (Código Electoral), durante el periodo 2002-2009, se ve incidido por tres factores que afectan el resultado final del proceso:*

- 1) la trayectoria histórica de la reforma electoral en el país (path-dependence); en este sentido se espera coyunturas críticas o puntos de inflexión que incidan en facilitar la aprobación de reformas electorales.*
- 2) los cambios y acontecimientos ocurridos en el contexto político y electoral (coyuntura endógena y exógena); de esta forma se espera identificar como las coyunturas endógenas y exógenas generan condiciones (mecanismos causales) que facilitan o dificultan la aprobación de reformas electorales.*
- 3) las acciones de los actores que intervienen en el proceso legislativo para la aprobación del proyecto 14.268 (racionalidad); así los intereses de estos actores respecto al contenido de la reforma se vinculan directamente con la probabilidad que busquen que esta sea o no aprobada*

Dado que la hipótesis a corroborar menciona tres factores distintos, y estos son los que han servido de guía para la definición de los objetivos y desarrollo de la tesis, a continuación, se pasaran a revisar si la investigación realizada los corrobora, así como las conclusiones que se desprenden de cada uno de ellos.

### C.1 la trayectoria histórica de la reforma electoral en el país

En el apartado teórico se dispuso que la tesis utilizaría el Neoinstitucionalismo Histórico (NH) y, en especial, el llamado análisis de trayectoria o path-dependence (PD), para explicar la reforma a la legislación electoral en Costa Rica. El PD parte de la premisa que las nuevas instituciones surgen de modelos institucionales ya existentes; los cuales ya poseen cierta configuración que favorecen los intereses de unos actores determinados sobre los de otros, lo cual preestablece una distribución desigual del poder que se refleja tanto en el momento de la elección como en el cambio institucional (Mahoney, 2000; Marengo, 2006).

El PD procura no tratar de ser una explicación determinista de las decisiones políticas; pero si trata de abordar, identificar y explicar los factores que intervienen en el diseño, creación, estabilidad y continuidad, así como de destrucción y sustitución de las instituciones (Farfán Mendoza, 2007; Howlett & Rayner, 2006; Mahoney, 2000; Pierson, 2004; Weingast & Katznelson, 2005). Este conjunto de factores recibe el nombre de coyunturas críticas o *turning points*, que denotan situaciones contingentes de cambio o interrupción de los procesos sociales, ante los cuales los tomadores de decisión tienen la posibilidad de adoptar entre distintas opciones o *trayectorias* que llevara a las instituciones, e incluso a la propia sociedad, a desarrollarse hacia una dirección determinada. Asimismo, una vez que se selecciona una trayectoria determinada resulta difícil modificarla; ya sea porque los costos de modificación son muy altos o por lo *beneficios crecientes* que genera para determinados actores mantenerse por dicha dirección (Pierson, 2000, pp. 252–253).

De esta manera, el capítulo 1 de la tesis se dedicó a realizar este análisis de la trayectoria de las reformas electorales en Costa Rica, con el propósito de identificar dichas coyunturas críticas que incidieron en la aprobación de proyectos de ley que buscaban reformar el Código Electoral. Para lograr esto se procedió a identificar todos los proyectos de ley presentados ante la Asamblea Legislativa, entre 1953 y el 2001, que buscaran modificar el Código Electoral, y se procedió a identificar el contexto político-electoral en que fue presentado, poniendo énfasis en los problemas, denuncias e inconvenientes que pudieron surgir en los procesos electorales, los cuales pudieron incentivar a los diputados y diputadas a presentar estos proyectos de reforma. Asimismo, se identificaron los escenarios legislativos en que dichos proyectos fueron discutidos, con el propósito de mostrar como

estos pudieron tener un impacto positivo o negativo en la aprobación de los proyectos. Finalmente se realizó un *Análisis Comparativo Cualitativo* (QCA por sus siglas en inglés), para determinar cómo este conjunto de elementos se disponía y generaban las coyunturas críticas que facilitaban la aprobación de proyectos de reformas al Código Electoral. En otras palabras, se logró identificar una serie de mecanismos causales que, históricamente, han incidido en la (no) aprobación de proyectos de ley de este tipo; el cual queda expresado en la ecuación:

$$\text{Aprobar} = \text{proptse} + \sim\text{dispod} * (\text{incelectpres} + \text{incelectles} + \sim\text{parctse} + \text{difvo})$$

La anterior ecuación es efectiva para explicar casi un 70% de todos los casos ocurridos entre 1953 y el 2001; lo que denota una capacidad explicativa alta para los parámetros de las ciencias sociales, y permite realizar las siguientes interpretaciones:

- Históricamente, que un proyecto de modificación del Código Electoral haya sido propuesto por el TSE ha sido razón suficiente para ser aprobado por la Asamblea Legislativa (proptse). Así, cada vez que los diputados y diputadas aprobaron un proyecto de ley presentado por el TSE, contribuyeron a legitimar y su papel como promotor de reformas electorales, y aumentaron los posibles costos políticos que se puedan generar al oponerse a un proyecto de reforma planteado por dicha institución. Esto es congruente con los plantado por el NH y, especialmente, por el PD, acerca que los costos y beneficios se van desarrollando por las decisiones adoptadas previamente, lo cual incide o refuerza que los actores adopten decisiones que continúen con la misma línea o trayectoria trazada (Howlett & Rayner, 2006; Weingast & Katznelson, 2005)
- En el caso de los proyectos de ley que no sean iniciativa del TSE, se requiere que el parlamento costarricense cuente con una configuración que tienda hacia una baja dispersión del poder o, en otras palabras, entre más partidos políticos con cuota de poder estén representados en la Asamblea Legislativa, más difícil es que se aprueben este tipo de proyecto ( $\sim\text{dispod}$ ). Sin embargo, este factor no es suficiente, y está condicionado a que esté presente, al menos, una de las siguientes condiciones: alta incertidumbre en las elecciones presidenciales (incelectpres), alta incertidumbre en las elecciones legislativas (incelectles), no hayan existido denuncias de parcialidad en la actuación de los magistrados del TSE ( $\sim\text{parctse}$ ) o que haya habido problemas o dificultades en el proceso de votación (difvo). En otras palabras, debe haber un contexto que genere un incentivo

para que los partidos políticos apoyen la reforma electoral, y este incentivo debe generar (al menos de manera expectativa) un beneficio mayor a los costos que tiene el proceso.

Lo anterior permite afirmar que ha existido coyunturas críticas que han provocado o incidido en la aprobación de reformas electorales en Costa Rica, al punto que es posible identificar mecanismos causales que permiten explicar dichas coyunturas. Sin embargo, es necesario tomar en consideración que la gran mayoría de las reformas aprobadas entre 1953 y el 2001 solo realizaban cambios parciales al Código Electoral, modificando pocos artículos a vez, y sin hacer transformaciones significativas en el régimen electoral del país, por lo que pueden considerarse como proyectos de baja complejidad. Asimismo, como se muestra en el capítulo 1, es más probable que un proyecto fuera aprobado si modificaba un punto que se había reformado en un proyecto anterior. Esta situación podría reducir los “costos” que los partidos podrían tener al aprobar una modificación a la ley electoral. Dado lo anterior, era necesario corroborar la utilidad de los mecanismos causales identificados en un análisis de caso que presentaba una complejidad mayor, ya que el proyecto 14.268 no era una reforma parcial, al contrario, se proponía ser una reforma integral, un nuevo Código Electoral.

## **C.2 Cambios y acontecimientos ocurridos en el contexto político y electoral, 2001-2009**

La coyuntura política-electoral del periodo analizado marca una ruptura en el sistema de partidos políticos costarricense, en esta ocurre el debilitamiento del bipartidismo imperante en Costa Rica desde el inicio de la década de 1980, así como el proceso de transición hacia un sistema multipartidista. A lo anterior se le debe sumar otros elementos, como: un aumento de la volatilidad electoral, el surgimiento y consolidación de nuevos partidos políticos, un aumento de la desafección del electorado, un aumento del abstencionismo, un incremento de la desconfianza de la población hacia los partidos políticos y las instituciones políticas, incluyendo el propio TSE. Este contexto afectó el interés de los actores políticos en realizar una reforma integral al Código Electoral costarricense, para así adaptarlo a las nuevas circunstancias políticas del país.

Sin embargo, esta coyuntura no fue constante durante todo el periodo de estudio, sino que vario a lo largo de este, y eso permite explicar el (no) avance que tuvo el proyecto 14.268



en la corriente legislativa. Este proyecto es presentado ante la Asamblea Legislativa en febrero del 2001 y, como se indicó en el capítulo 2, si bien en ese momento ya había aumentado considerablemente el abstencionismo, y la ciudadanía empezaba mostrar un fuerte malestar hacia los llamados partidos tradicionales, las elecciones de 1998 mostraban aún un sistema de partidos bipartidista, y no había razones para pensar que este variaría en un corto plazo. Por lo tanto, no es de extrañar que el proyecto 14.268 no fuera discutido de manera profundo y extensa por la comisión asignada, especialmente porque esta se encontraba concentrada en analizar el proyecto 13.862 (Ley de Partidos Políticos), el cual era considerado por los diputados y diputadas como el proyecto más viable para generar cambios en el régimen electoral del país. Adicionalmente, es necesario señalar que, entre el 2001 y 2002, el TSE no participó activamente en la discusión del proyecto de 14.268, ni hay evidencia que mostrara un interés en su avance; lo que generó una falta de incentivo adicional para que la comisión hiciera un estudio más detallado del proyecto.

Sin embargo, para el periodo 2002-2006 la coyuntura cambia drásticamente, y se generan condiciones que incentivan la discusión del proyecto 14.268. En primer lugar, las elecciones del 2002 generan un resultado que da inicio al proceso de transición hacia el sistema de partidos multipartidista, a la vez que son la primera ocasión en que la elección presidencial debe definirse en una segunda ronda de votación, al no alcanzar ninguno de los candidatos el 40% necesario para ser electo presidente de la República, situación que aumenta la incertidumbre electoral. En segundo lugar, se archiva el proyecto 13.862; por lo que el proyecto 14.268 pasa a convertirse en la propuesta más viable para generar un cambio en la legislación electoral costarricense, oportunidad que es aprovechada por los y las integrantes de la Comisión Especial de Partidos Políticos que lo acogen para su estudio. Además, a diferencia de lo ocurrido en el periodo anterior, el TSE realiza un acompañamiento activo en la discusión del proyecto, mediante la presencia de un asesor que acompaña a la comisión en la mayor parte de la discusión del proyecto. Se puede constatar que las condiciones coyunturales generaron un especial interés, al menos, en los diputados y diputadas de la Comisión Especial, cuando el proyecto 14.268 inicia su discusión casi a mitad del periodo de gobierno, en febrero del 2004; pero la comisión se esfuerza no solo para dictaminar el proyecto y enviarlo al plenario, sino también para discutir y votar todas las mociones vía artículo 137 presentadas, antes de finalizar el periodo de gobierno. A pesar de

este esfuerzo, las y los miembros de la comisión sabían que era poco viable que el proyecto fuera aprobado, primero por el poco tiempo que poseían antes de que terminara su periodo de gobierno, como por el hecho que había diputados y diputadas que no estaban conformes con el contenido de este. Sin embargo, se constata que, bajo la existencia de determinadas condiciones coyunturales es posible que se generen incentivos suficientes para que los legisladores y legisladoras avancen en la discusión de proyectos de reforma al Código Electoral.

Finalmente, para el periodo 2006-2010 se mantienen, incluso se acentúan, las condiciones que favorecen el impulso a la discusión y aprobación de proyectos de reforma al Código Electoral. Así, el resultado de las elecciones 2006 no solo arrojaron un fortalecimiento de la tendencia hacia un sistema multipartidista, también hubo un importante incremento en la volatilidad y competitividad electoral, así como existieron denuncias o quejas relacionados con el proceso de conteo de votos y el manejo de otros aspectos del proceso electoral. Como se indicó anteriormente, todas estas condiciones históricamente han incentivado la aprobación de reformas electorales en el país a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Si a esto le sumamos el activo acompañamiento por parte del TSE, no es de extrañar que finalmente el proyecto 14.268 pudiera ser aprobado en agosto del 2009. No obstante, los diputados y diputadas del periodo 2006-2010 tampoco estuvieron complacidos con el contenido del proyecto dictaminado en el periodo anterior, por eso también tuvieron que desarrollar un proceso de análisis y discusión para ajustar el contenido del proyecto a sus preferencias. Por lo tanto, como se verá a continuación, si bien es posible identificar condicionantes históricos y contextuales que incentivan la (no) aprobación de los proyectos de reforma electoral, finalmente su contenido se define por las preferencias de los actores políticos que participan en su discusión, y en la cuota de poder que estos tienen para promover sus preferencias.

### **C.3 Las acciones de los actores que intervienen en el proceso legislativo**

Para analizar como las acciones de los actores políticos inciden en el contenido del proyecto 14.268 se recurrieron a dos teorías. Por un lado, se utilizó la Teoría de la Elección Racional (TER) o, más específicamente, a la consideración de los actores políticos como actores con

una racionalidad limitada, es decir, que actúan seleccionando aquella opción que consideran más adecuada para sus intereses según sus creencias y capacidades para procesar información, en un contexto específico (Elster, 2013; Schick, 1992). Esta perspectiva tiene la ventaja que no parte de la idea que las preferencias, e incluso la propia racionalidad de los actores, es inmutable; sino que esta varía según las condiciones contextuales, las cuales finalmente definen las opciones, vías de acción y posibles resultados a los que tienen acceso los actores.

Adicionalmente se utilizó la Teoría de Jugadores con Veto (TJV), la cual busca determinar cómo la configuración de actores con capacidad para vetar una decisión, configura los espacios de acuerdo y, por ende, la capacidad que estos tengan para variar el statu quo (SQ) según sus propios intereses (Tsebelis, 2006). La complementariedad de las dos perspectivas teóricas permite explicar el resultado en la discusión del contenido del proyecto 14.268 y, con ello, su posible aprobación en el Plenario.

Como se indicó anteriormente, para el periodo 2001-2002 los diputados y diputadas tenían poco interés en el proyecto 14.268; no tenían incentivos ni razones para verlo como una posibilidad factible de reforma al régimen electoral, por ende, la decisión racional para ellos y ellas fue no invertir tiempo y esfuerzo en una discusión y estudio detallado del proyecto.

Pero esta situación cambia en el periodo 2002-2006. Como se muestra en el capítulo 2, los diputados y diputadas de la Comisión Especial de Partidos Políticos tienen el interés de avanzar todo lo posible el proyecto de ley. Asimismo, los datos sobre las preferencias de los legisladores y las legisladoras, apuntan a que estos eran proclives a sistemas electorales que procuraran una mayor participación electoral, así como a la utilización de listas abiertas para la elección de los representantes populares. A esto hay que sumarle que, ideológicamente, perciban tener una distribución ideológica más homogénea, con una tendencia hacia el centro-derecha. Así, a pesar de la existencia un alto número de jugadores con veto partidario (alta dispersión del poder), esto se compensaba por el grado de acuerdo existente en puntos clave, lo cual explica que el texto dictaminado en comisión cuenta con la mayoría de propuestas realizadas por el TSE, y que eran consideradas como avances importantes para modernizar el régimen electoral costarricenses, entre ellas: permitir la

participación de grupos independientes en las elecciones municipales, utilizar listas abiertas para la elección legislativa y de consejo municipal, franjas publicitarias gratuitas en medios para todos los partidos políticos, entre otros.

Pero las preferencias de los actores cambian para el periodo 2006-2010; especialmente para el caso del PLN que era la fracción con mayor cuota de poder y, además, controlaba el Poder Ejecutivo. Así, a diferencia del periodo pasado, los diputados y diputadas de dicho partido manifiestan preferir la gobernabilidad sobre la representación política, e indican no ser favorables al uso de listas abiertas. Los demás partidos no manifiestan, al menos al inicio, variaciones importantes de sus posiciones en estos temas; sin embargo, no manifiestan mayor oposición a que se eliminen del contenido del Código Electoral la participación de grupos independientes en las elecciones municipales, utilizar listas abiertas para la elección legislativa y de consejo municipal, así como las franjas publicitarias gratuitas en medios para todos los partidos políticos. En este caso, una coyuntura electoral donde aumentó la incertidumbre electoral, y en la que se manifestaron preocupaciones por distintos aspectos del proceso electoral, pudo llevar a los demás partidos a no considerar como prioritarios esos puntos, incluso, a estar dispuestos a sacrificarlos con tal de tener aprobado un nuevo Código Electoral en el cual se abordaran cambios en temas que se consideraban de mayor prioridad, como puede ser el financiamiento político electoral.

Incluso, puede observarse que las preferencias del TSE se adaptaron a las condiciones de la coyuntura política. En el periodo 2001-2002 el TSE se pronunció fuertemente en contra del texto sustitutivo aprobado por la comisión, al considerar que carecía de muchos de los elementos que consideraban novedosos en su propuesta original. Para el periodo 2002-2006 sugirió a los diputados y diputadas que desearan el texto sustituto y adoptaran nuevamente como base el texto que había sido elaborado por ellos, a lo cual estos accedieron. Asimismo, en su participación en la comisión, colaboraron en tratar de mantener la mayor cantidad de sus propuestas. Sin embargo, para el periodo 2006-2010, el TSE ya no se pronuncia de manera desfavorable porque la comisión adopte un texto sustitutivo que carecía de muchas de sus propuestas originales. Es posible que el TSE viera que, en la configuración legislativa de ese entonces, muchas de las ideas que buscaba impulsar en el texto original del proyecto 14.268 ya no tendrían el apoyo político necesario para su aprobación. Por lo tanto, al igual

que los partidos políticos involucrados, estaría anuente a lograr un resultado subóptimo con respecto a sus preferencias (Picado León, 2018), al considerar este mejor que seguir con el Código Electoral vigente hasta el momento.

Por lo tanto, se puede concluir que la hipótesis planteada es cierta. Sin embargo, es necesario realizar algunas precisiones respecto a cómo los tres factores indicados afectan el proceso legislativo del proyecto 14.268. Así mientras los dos primeros factores, la trayectoria histórica y el contexto político-electoral, inciden en los incentivos que tienen los partidos para promover o buscar reformar la legislación electoral, al parecer tiene un impacto limitado en el contenido de la reforma. El tercer factor, las acciones e intereses de los actores políticos, es el que genera un mayor impacto en la definición del contenido, es decir, del qué y cómo se va a reformar la legislación electoral costarricense. Sin embargo, es necesario que exista la suma de condiciones para que una reforma del Código Electoral sea exitosa. Así, si hay condiciones para incentivar la promoción de una reforma, pero los partidos no logran posicionar sus intereses y generar estrategias adecuadas, esta no prosperará. Asimismo, si los partidos, o al menos un grupo de diputados y diputadas, tienen interés de llevar a cabo una reforma, pero no existen los incentivos adecuados para conseguir el apoyo del resto de los partidos, es poco probable que esta sea viable a pesar de tener un contenido pertinente.

Para finalizar, el último apartado se dedica a realizar una revisión a los proyectos de reforma al Código Electoral, tras la aprobación del proyecto 14.268; esto con un doble propósito: el primero, identificar los cambios que consideran los partidos deben realizarse a dicha normativa, para ajustarla a los cambios y transformaciones políticas sufridas en el país tras ocho años de vigencia y; en segundo lugar, realizar un acercamiento sobre la utilidad que puede tener el análisis realizado en esta tesis, para explicar porque los proyectos de reforma electoral presentados entre el 2009 y 2018 (no) han logrado su aprobación.

#### **C.4 Excurso: Las propuestas de reforma al Código Electoral, 2009-2018**

Para octubre del 2018, se habían presentado ante la secretaria de la Asamblea Legislativa 47 proyectos de ley, con la intención de modificar de manera parcial el Código Electoral aprobado en el 2009 (ver tabla C.1). Si se toma en consideración que antes de la presentación

del proyecto 14.268, en febrero del 2001, desde 1953 se habían presentado 38 proyectos que buscaban modificar el Código Electoral vigente en ese momento, se puede apreciar que hay un importante aumento en el interés de los diputados y diputadas por tratar de modificar la legislación electoral.

**Tabla C.1 Estado de los proyectos de ley de reforma al Código Electoral, presentados después de la aprobación del proyecto 14.268. Asamblea Legislativa, 2006-2018**

Estado	Periodo de gobierno								Total	
	2006-2010		2010-2014		2014-2018		2018-2022*			
	Abs	Porc	Abs	Porc	Abs	Porc	Abs	Porc	Abs	Porc
Aprobado	0	0%	1	50%	1	50%	0	0%	2	4%
Dictamen negativo	1	13%	3	38%	4	50%	0	0%	8	17%
Archivado por vencimiento de plazo	0	0%	18	95%	1	5%	0	0%	19	40%
Dictamen positivo	1	33%	0	0%	2	67%	0	0%	3	6%
Sin dictaminar	0	0%	0	0%	8	53%	7	47%	15	32%
Total	2	4%	22	47%	16	34%	7	15%	47	100%

\*Incluye datos hasta el 25 de octubre del 2018

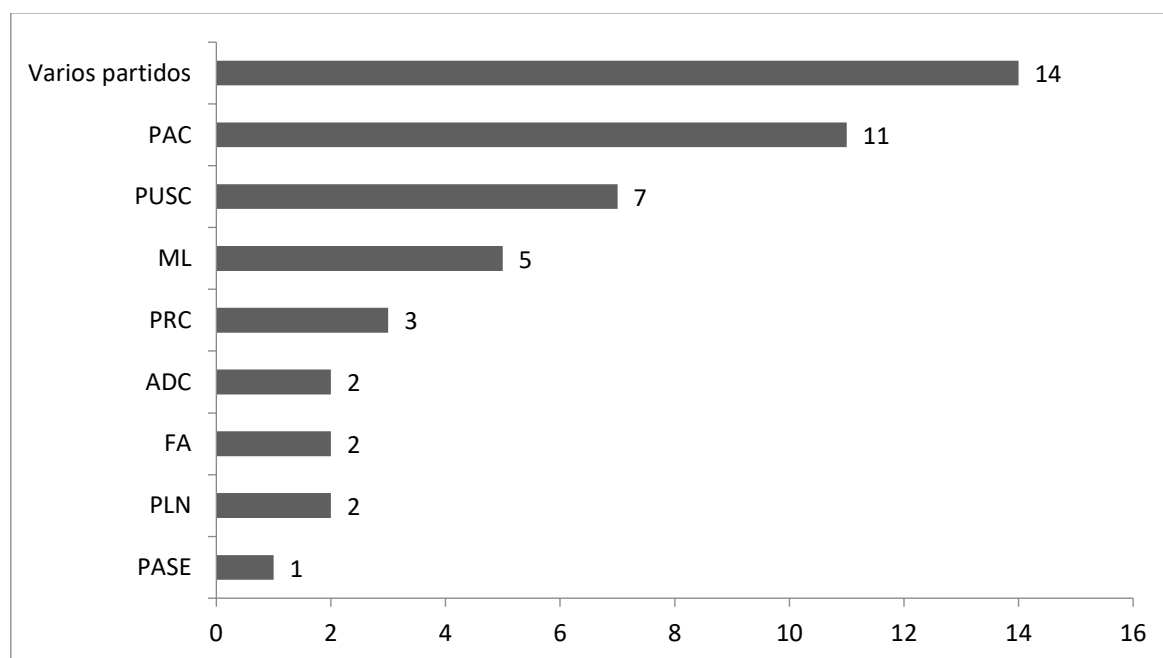
**Fuente:** Construcción propia, a partir de datos proporcionados por la Asamblea Legislativa

No obstante, este interés o pretensión inicial de modificar la Ley 8765 no era necesariamente compartido por todos los integrantes del Poder Legislativo, esto se observa en que de los 47 proyectos presentados solo 2 fueron finalmente aprobados y se convirtieron en leyes. Asimismo, es necesario indicar que los dos proyectos aprobados, el 18.357 y 19.559, lo que aprobaron fueron artículos transitorios para reducir el monto destinado al financiamiento electoral para las elecciones del 2014 y 2018. En otras palabras, estos proyectos estaban lejos de provocar cambios significativos en el régimen electoral costarricense.

La falta de interés de los y las diputados en discutir este tipo de proyectos se aprecia también en que el mayor grupo, un 40%, fueron archivados por vencimiento de plazo cuatrienal, es decir, ni siquiera llegaron a ser discutidos y dictaminados por una comisión. En

el caso de los proyectos que llegaron a ser dictaminados, 8 tuvieron un dictamen negativo. Un elemento interesante a señalar es que, sin contar los dos proyectos indicados que se convirtieron en ley de la República, 3 recibieron un dictamen positivo y fueron enviados al Plenario, sin embargo, finalmente no han sido discutidos por este ente; lo cual también es una señal de la falta de interés de los legisladores y legisladoras en el tema, ya que no parece que sea lo suficientemente prioritario para que acuerden que ocupen los primeros lugares de discusión de la agenda legislativa.

**Gráfico C.1 Cantidad de proyectos de reforma al Código Electoral, según proponente. Asamblea Legislativa. 2009-2018\***



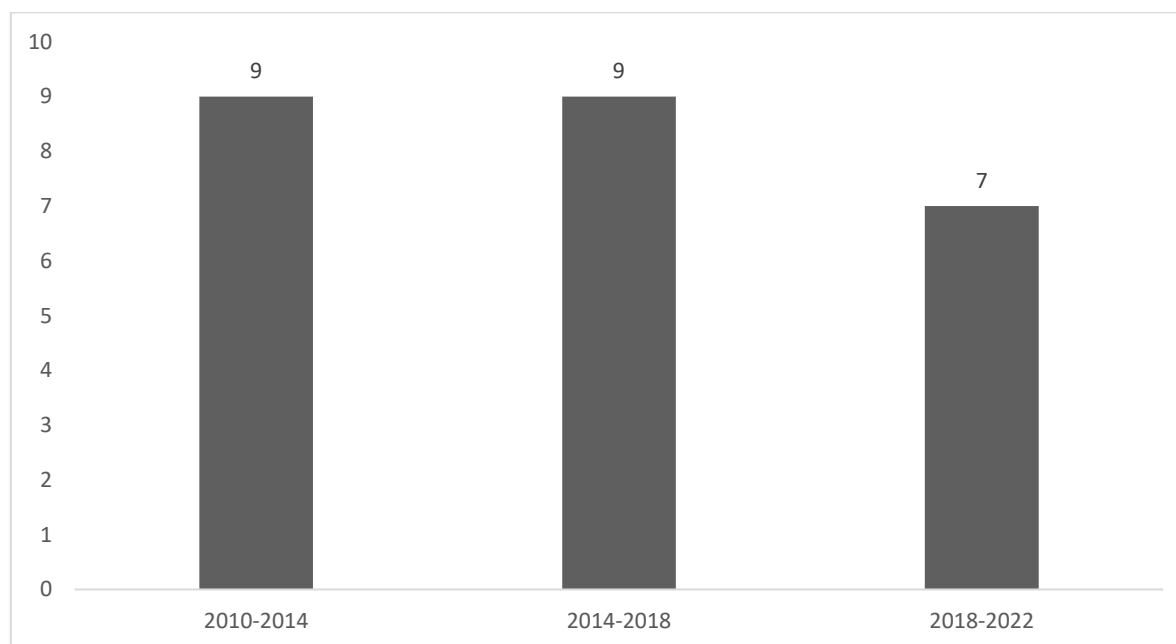
\*Incluye datos hasta el 25 de octubre del 2018

**Fuente:** Construcción propia, a partir de datos proporcionados por la Asamblea Legislativa.

Otro elemento que refuerza la falta de interés de los diputados y diputadas es que, a pesar que la mayor cantidad de proyectos presentados se realiza de manera conjunta entre varias agrupaciones políticas (ver gráfico C.1), esto no genera necesariamente que se forme una coalición o grupo promotor que impulse el proyecto. Adicionalmente, es llamativo que el PAC sea el grupo política que de manera individual haya presentado más proyectos de reforma al Código Electoral. Como se estableció en el capítulo 3, el PAC fue el partido que

sostuvo mayores diferencias con los restantes miembros de la CEREPP, adicionalmente, era el miembro de la CEREPP que se presentaba ideológicamente más alejado de los otros partidos representados en el Congreso. Por ende, si bien estuvo de acuerdo con el proyecto 14.268 y lo votó favorablemente, es posible suponer que el contenido final del proyecto se aleja mucho de las preferencias “ideales” del PAC, por lo cual ha propuesto modificaciones al Código Electoral en procura de ajustarlo o acercarlo a sus preferencias. Sin embargo, a pesar que el PAC controla el Poder Ejecutivo en el periodo 2014-2018 y 2018-2022, en ninguna de las ocasiones cuenta con la mayor fracción legislativa en la Asamblea Legislativa, situación que complica cualquier intento de esta agrupación de impulsar una reforma legislativa en una materia que puede considerarse compleja.

**Gráfico C.2 Cantidad de partidos políticos electos para la Asamblea Legislativa, 2010-2022**



\*No incluyen los diputados y grupos que se declaran como “independientes” en el transcurso del periodo legislativo.

**Fuente:** Construcción propia, a partir de datos proporcionados por la Asamblea Legislativa.

Aparte de la falta de interés, hay un elemento adicional que puede ayudar a explicar la baja (por no decir nula) aprobación de proyectos de ley de reformas electorales entre el 2009 y 2018, y es que ninguno de estos proyectos ha sido iniciativa del TSE. Como se estableció en el capítulo 1, una condición suficiente para la aprobación de proyectos de



reformas al Código Electoral, antes del 2001, fue que estos emanaran del TSE; y como se muestra en el capítulo 2 y 3, si bien que la iniciativa de la reforma provenga de dicha institución no es condición suficiente para su aprobación, el apoyo y seguimiento que esta realiza es un factor fundamental para lograr el avance y, eventualmente, la aprobación del proyecto de ley.

También es necesario indicar que hay un escenario legislativo complicado que desincentiva el avance y aprobación de reformas electorales. Una de las condiciones que facilita la aprobación de reformas a la legislación electoral en Costa Rica es la existencia de una baja dispersión del poder a lo interno de la Asamblea Legislativa, esta es una condición que está lejos de cumplirse en este periodo. Como se observa en el gráfico C.2, en los periodos 2010-2014 y 2014-2018, se eligen 9 partidos al Congreso, y en el 2018-2022, se eligen 7; todos los cuales tienen cuota de poder para incidir en las decisiones por mayoría simple y calificada; lo que eleva el potencial número de jugadores con veto partidario y, con ello, complica el proceso de generar consensos para la toma de decisiones. Lo anterior sin contar los diputados y diputadas que se separan de sus partidos políticos durante la gestión, lo cual aumenta aún más la fragmentación del poder a lo interno del Poder Legislativo.

En cuanto los factores exógenos que pueden (des)incentivar la aprobación de reformas electorales en el congreso costarricense, se identificó en el capítulo 1 que el aumento de la incertidumbre en los resultados electorales presidenciales y legislativos aumenta la probabilidad de que se aprueben este tipo de proyectos de ley. La Tabla C.1 indica que, para el caso de los periodos tras las elecciones del 2010, esta incertidumbre fue moderada; y en los otros casos esta fue alta. Por lo tanto, se puede interpretar como que genera un incentivo o condición favorable para la aprobación de reformas electorales; sin embargo, esto no ocurre. Así, es posible visualizar que si bien esta es una condición que incide en la aprobación de este tipo de proyectos de ley, está lejos de ser una de las que genera mayor impacto para la aprobación de reformas al Código Electoral.

**Tabla C.1 Incertidumbre electoral en las elecciones presidenciales y legislativas en Costa Rica, 2006-2018**

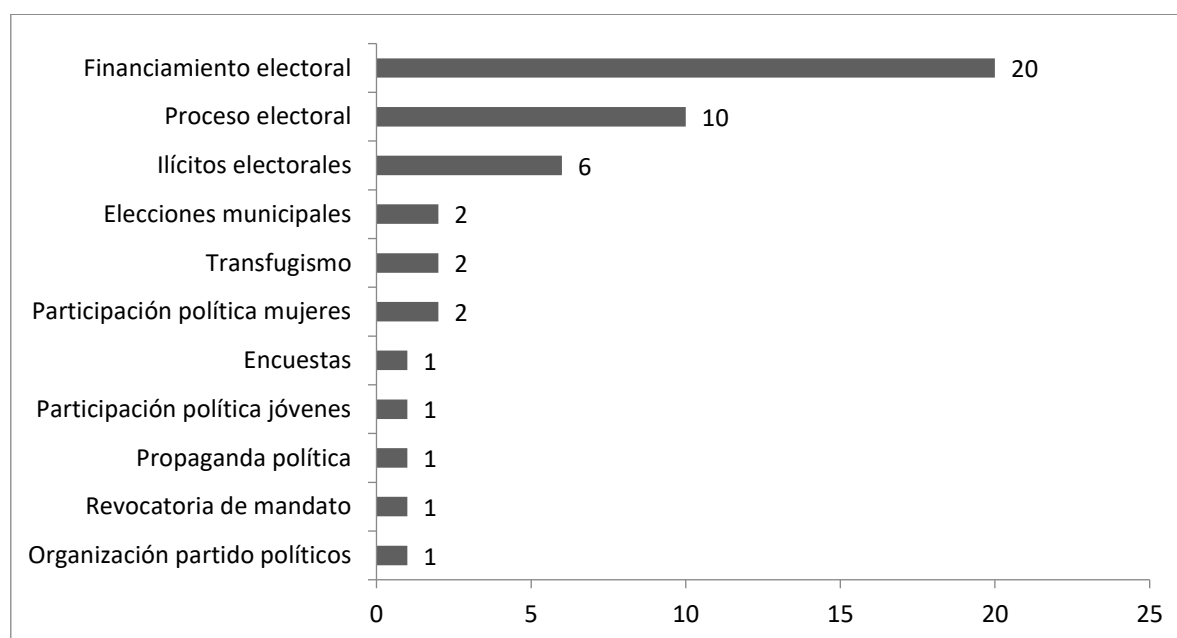
Elección	Elección Presidencial			Elección Legislativa		
	Volatilidad	Competitividad	Incertidumbre	Volatilidad	Competitividad	Incertidumbre
<b>2006</b>	Alta	Alta	<b>Alta</b>	Alta	Alta	<b>Alta</b>
<b>2010</b>	Alta	Baja	<b>Moderada</b>	Alta	Baja	<b>Moderada</b>
<b>2014</b>	Alta	Alta	<b>Alta</b>	Alta	Alta	<b>Alta</b>
<b>2018</b>	Alta	Alta	<b>Alta</b>	Alta	Alta	<b>Alta</b>

**Fuente:** Construcción propia

Adicionalmente, también se encontró que la presencia de dificultades y problemas en el proceso electoral es una condición que promueve la aprobación de proyectos de reforma al Código Electoral. En ese sentido, se puede apuntar que las elecciones nacionales del 2010, 2014 y 2018 transcurrieron sin la ocurrencia de incidentes graves. No obstante, para el caso del 2010, se dieron irregularidades en el financiamiento y liquidación de gastos del PAC, ML y PLN, que llevaron a plantear investigaciones por estafas e, incluso, condenas a dichas a partidos (Madrigal, 2017; C. A. Pérez, 2018; Quirós Navarro, 2017). Para el caso de las elecciones del 2014 y 2018, se realizaron diversos cuestionamientos sobre el uso de la religión en el discurso de diversos partidos, así como por la participación de la Iglesia Católica opinando sobre la política electoral e, incluso, indicando a sus feligreses por quién deberían votar (Arguedas Ramírez, 2010; Díaz González, 2017a; Gil, 2018; Gómez Muñoz, 2018; Murillo, 2014), elementos prohibidos por la legislación electoral costarricense. Sin embargo, las denuncias y condenas por el mal uso de fondos del financiamiento electoral en las elecciones del 2010 iniciaron varios años después de dicho proceso; por lo que posiblemente tuvo una incidencia limitada en la discusión legislativa 2010-2014. En el caso del uso de la religión en el discurso político electoral, durante el proceso electoral 2014 su uso no tuvo un impacto muy extendido, aunque si fue utilizado por los partidos confesionales cristianos (PRN y PRC) y algunos de los partidos que se perfilaban con mayor intención de voto (PLN, ML, PUSC y FA), pero estuvo lejos de ser la principal herramienta retórica de estas agrupaciones (Díaz González, 2017b); razón por la que posiblemente este tema no haya tenido un impacto importante en la discusión de reformas electorales. Para las elecciones del 2018 hubo un aumento cualitativo de la importancia de la religión en el discurso político electoral, situación que generó críticas tanto por diversos partidos políticos como por la

sociedad civil (EFE, 2018; Molina Jiménez, 2018; Murillo, 2018); no obstante, dado que el PRN logra elegir 14 diputados, casi la mitad de estos pastores evangélicos, se genera un escenario complicado para promover la aprobación de reformas electorales para evitar este tipo de situaciones en futuras elecciones.

**Gráfico C.3 Cantidad de proyectos de reforma electoral presentados ante la Asamblea Legislativa por temas, 2009-2018**

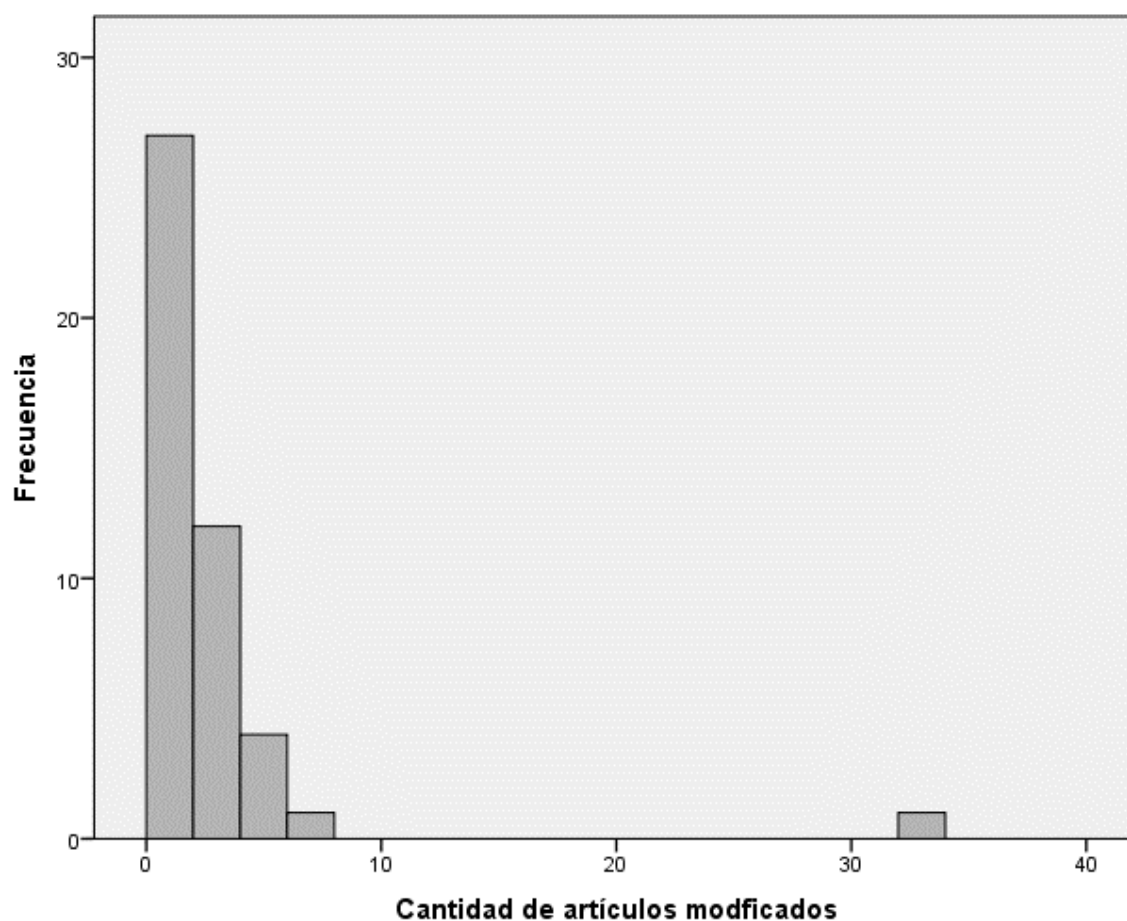


**Fuente:** Construcción propia.

En lo que respecta a los temas que se buscan tratar en los proyectos de reforma al Código Electoral presentados a partir del 2009, el tema del financiamiento político es el dominante (ver gráfico C.3). Como se indica a lo largo de la tesis, la reforma al financiamiento político se considera uno de los pendientes más importantes durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX; asimismo, es un tema que concentra la mayor parte del trabajo de las comisiones legislativas que analizan el proyecto 14.268 en los periodos 2002-2006 y 2006-2010. Sin embargo, el resultado alcanzado en el Código Electoral en esta materia parece lejos de satisfacer a los partidos políticos. Asimismo, muchos de los

proyectos de reforma pueden estar motivados por los problemas y acusaciones, ya mencionadas, hacia partidos políticos que buscaron liquidar gastos ilegales o sin fundamento.

#### **C.4 Histograma de la cantidad de artículos del Código Electoral que pretenden modificar los proyectos de ley presentados ante la Asamblea Legislativa, 2009-2018**



**Fuente:** Construcción propia.

El siguiente tema presente en los proyectos de reforma electoral presentados, se vincula con el proceso electoral. En este caso se relaciona con diversos aspectos como el conteo final de las papeletas, la implementación de listas abiertas para elegir a los diputados y diputadas, entre otros. No obstante, es necesario apuntar que la mayor parte de estos proyectos lo que pretenden realizar son reformas muy puntuales al Código Electoral. Así, como muestra el gráfico C.4, prácticamente todos los proyectos presentados buscan

modificar 7 o menos artículos, con un promedio de modificación de 2.4 artículos por proyectos; por lo tanto, pueden catalogarse como proyectos de baja complejidad en su discusión. El único caso que difiere es el proyecto 18.851, el cual buscaba modificar 33 artículos del Código Electoral, todos estos ligados al financiamiento electoral; sin embargo, fue archivado por vencimiento de su plazo cuatrienal.

Por lo tanto, se puede concluir que, tras la aprobación de un nuevo Código Electoral en el 2009, los diputados y las diputadas están aún lejos de considerar necesario llevar a cabo una reforma sustantiva a dicho cuerpo normativo; sin embargo, si han presentado una gran cantidad de proyecto de reformas, lo cual puede interpretarse como que consideran pertinente hacer algunos ajustes parciales al contenido de dicho Código. No obstante, a pesar que las condiciones exógenas parece que tienden a favorecer la discusión de reformas electorales, las condiciones endógenas son negativas, y desincentivan la discusión de este tipo de proyectos. Ciertamente se requiere realizar un análisis de caso de cada uno de los proyectos, para poder establecer su pertinencia y viabilidad tanto en la agenda legislativa, como el impacto que tendría en el régimen electoral costarricense; sin embargo, tras considerar los datos analizados a lo largo de esta tesis, parece posible plantearse que si bien las condiciones exógenas pueden ayudar a impulsar la aprobación de los proyectos de reforma electoral, son las condiciones endógenas las que finalmente tiene más peso o son determinantes para el avance y aprobación de estos proyectos. Por su puesto, lo anterior sin tomar en consideración el rol que el TSE puede jugar, ya que ha quedado claro que con el aumento de la complejidad de los escenarios legislativos ha visto disminuido su poder para impulsar reformas electorales, aún cuenta con un alto grado de influencia y su participación activa es crucial para la aprobación de proyectos de reforma al Código Electoral costarricense.

## Fuentes de información consultadas

\$50.000 depositó Batista para Ulate en Miami. (1962, febrero 2). *La República*, p. 1 y 24.

32 nulidades de mesas está reclamando el Republicano. (1962, febrero 12). *La Prensa*

*Libre*, p. 1.

43 mil no votaron por diputados. (1962, febrero 6). *La Prensa Libre*, p. 1.

55 nuevas nulidades demanda Liberación. (1966, febrero 15). *La República*, p. 1 y 9.

A última hora. (1958, febrero 5). *La Prensa Libre*, p. 3.

Abarca, R. (2012). Entre la participación y la voluntad política. La iniciativa popular y el caso del Proyecto de Ley Gestión integral del recurso hídrico en Costa Rica.

*Anuario del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos*, 3, 148–179.

Abarca Rodríguez, A. (2003). La Teoría de Juegos y su relevancia en la metodología para el análisis político. Presentado en I Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas, San Pedro: Universidad de Costa Rica.

Actitud electoral. (1978, enero 26). *La República*, p. 3.

Acuerdo para frenar la violencia. (1982, enero 30). *La República*, p. 3.

Acuerdo suscrito por los partidos políticos tendiente a que se eviten desordenes en las vías públicas. (1962, febrero 1). *Diario de Costa Rica*, p. 3.

Acusado el diputado Aguiluz. (1962, febrero 2). *Diario de Costa Rica*, p. 1 y 9.

Acusan al ICE de entorpecer voto. (1978, enero 23). *La República*, p. 3.

Adler, E. S., & Wilkerson, J. (2005). The Scope and Urgency of Legislation: Reconsidering Bill Success in the House of Representatives. Presentado en APSA Conference.

Agüero Salazar, R. (1995). *El Proceso de formación de la ley en Costa Rica*. San José:

Asamblea Legislativa/ Centro para la Democracia. Recuperado de

[http://www.asamblea.go.cr/sd/Publicaciones\\_T\\_C/El%20proceso%20de%20formaci%C3%B3n%20de%20la%20ley%20en%20Costa%20Rica.pdf](http://www.asamblea.go.cr/sd/Publicaciones_T_C/El%20proceso%20de%20formaci%C3%B3n%20de%20la%20ley%20en%20Costa%20Rica.pdf)

- Aguilar, G. (2008, abril). TSE mantiene la esperanza de que se aprueben las reformas electorales. *El Elector*, p. 3.
- Aguilar Herrera, G. (2006). Reformas a las elecciones municipales: ¿Verdadera necesidad o retórica política? *Revista de Derecho Electoral*, 2, 1–35.
- Alcántara, M., & García Montero, M. (2011). *Algo más que presidentes. El papel del poder legislativo en América Latina*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Alcántara, M., & Sánchez, F. (2001). Las relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina: una relación de veto-insistencia y control político. *Revista de Estudios Políticos*, (112), 53–76.
- Alemán, E., & Calvo, E. (2007). Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina. En G. O'Donnell, J. S. Tulchin, A. Varas, & A. Stubits (Eds.), *New Voices in the Study of Democracy in Latin America* (pp. 7–37). Washington: The Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Alfaro Redondo, R. (2002). Elecciones municipales y debilitamiento del respaldo electoral bipartidista en costa rica periodo 1986-2002. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 28(1/2), 89–135.
- Alfaro Redondo, R. (2006). Elecciones nacionales 2006 en Costa Rica y la recomposición del sistema de partidos políticos. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 125–137.
- Alfaro Redondo, R. (2009). Elecciones a mitad de la primera década del siglo XXI en Costa Rica. En M. Rojas Bolaños & M. Castro Ávila (Eds.), *Elecciones 2006 y Referéndum: perspectivas diversas* (1ª). San José: FLACSO.

- Alfaro Redondo, R., & Gómez Campos, S. (2014a). Análisis electoral y de partidos políticos en Costa Rica. Programa Estado de la Nación-CONARE.
- Alfaro Redondo, R., & Gómez Campos, S. (2014b). Costa Rica: Elecciones en el contexto político más adverso arrojan la mayor fragmentación partidaria en 60 años. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 34(1), 125–144. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2014000100006>
- Alfaro Redondo, R., & Zeledón Torres, F. (2003). Tendencias en la historia electoral municipal costarricense, 1953-2002. *Revista Parlamentaria*, 10(1), 17–77.
- Alfaro Salas, S., & Díaz González, J. A. (2008). El primer Referéndum en la Democracia más antigua de Latinoamérica: Análisis crítico y lecciones aprendidas en el Referéndum 2007. En *IV Congreso ALACIP: ¿Gobernanza sin desarrollo? Repensar el bienestar de América Latina*. Universidad de Costa Rica.
- Alfaro-Redondo, R., & Gómez-Campos, S. (2012). Costa Rica: Reconfiguración Política En Un Contexto De Gobierno Dividido. *Costa Rica: Political reconfiguration under divided government.*, 32(1), 109–128.
- Almond, G. (1999). *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las Ciencias Políticas*. México DF: Fonde de Cultura Económica.
- Altmann Borbón, J. (2002). *El proceso legislativo: Ley de Referéndum (1990-200)* (Tesis para optar por el grado de Maestría en Ciencias Políticas). Universidad de Costa Rica, San Pedro.
- Alvarado Quesada, C. (2007). Transición política en Costa Rica y el Partido Acción Ciudadana. *Nuevo mundo mundos nuevos*.  
<https://doi.org/10.4000/nuevomundo.3620>



- Álvarez Rudín, M. Á. (2011). Movimientos sociales y participación política: El movimiento contra el TLC en la campaña del referéndum 2007 en Costa Rica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 37, 201–230.
- Ambrus, A., Greiner, B., & Sastro, A. (2017). The case for nil votes: Voter behavior under asymmetric information in compulsory and voluntary voting systems. *Journal of Public Economics*, 154, 34–48. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2017.08.006>
- Amenta, E., & Ramsey, K. M. (2010). Institutional Theory. *SpringerLink*, 15–39. [https://doi.org/10.1007/978-0-387-68930-2\\_2](https://doi.org/10.1007/978-0-387-68930-2_2)
- Anderson, W. D., Box-Steffensmeier, J. M., & Sinclair-Chapman, V. (2003). The Keys to Legislative Success in the U.S. House of Representatives. *Legislative Studies Quarterly*, 28(3), 357–386.
- Anduiza, E., & Bosch, A. (2004). *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.
- Araya Quesada, R. (2003). *La aplicación del principio democrático y sus derivados en el procedimiento ordinario legislativo a la luz del Reglamento de la Asamblea Legislativa* (Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho). Universidad de Costa Rica, San José.
- Arce Arce, F. Á. (2012). La crisis del proceso de negociación en la Asamblea Legislativa. *Revista Parlamentaria*, 9, 50–88.
- Arechavaleta, C. M. R. (2010). Democratization, media and elections: Electoral reform in Mexico. *Policy and Society*, 29(1), 65–75.
- Arguedas Ramírez, G. (2010). El (aún) tortuoso camino hacia la emancipación: fundamentalismos religiosos, los derechos humanos de grupos históricamente oprimidos y la lucha por un Estado Laico en Costa Rica. *Anuario del Centro de Investigación y Estudios Políticos*, (1).

- Arias hoy en tren de cinco horas hasta “El Roble”. (1986, enero 28). *La República*, p. 8.
- Arias Ramírez, B. (2008). *Estudio comparativo de normativa parlamentaria ¿Es perjudicial el reglamento legislativo costarricense?* (Decimocuarto informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible). Programa Estado de la Nación-CONARE. Recuperado de [https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/014/Estudio-comparativo-Arias-2008.pdf](https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/014/Estudio-comparativo-Arias-2008.pdf)
- Ariza, M., & Gandini, L. (2012). El análisis comparativo cualitativo como estrategia metodológica. En M. Ariza & L. Velázco (Eds.), *Métodos cualitativos y su aplicación empírica : por los caminos de la investigación sobre migración internacional*. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Arrieta Ceniceros, L., & Ramírez Arriaga, D. (2016). La negociación política en el cambio institucional de la dinámica legislativa. A propósito del Pacto por México. *Estudios Políticos*, 39, 121–147. <https://doi.org/10.1016/j.espol.2016.10.005>
- Arroyo Mora, N. (2001, agosto 16). Oficio CM-639-01 de la Municipalidad de Vázquez de Coronado, dirigido a la Comisión Mixta Especial de Reformas Electorales.
- Artavia Araya, F. (2009). Licitando lo ilícito. Reflexiones en torno a los casos CCSS-Fischel e ICE-Alcatel. *Revista de Ciencias Sociales*, I-II(123–124), 27–34.
- Asamblea Legislativa. Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica (1962).
- Asamblea Legislativa. (2001, 2009). Expediente 14.268.
- Asch, K. (1990a, enero 20). Lics. Gloria y Rogelio Navas contra documental del PUSC. *La República*, p. 4.
- Asch, K. (1990b, enero 20). TSE pide al Ministerio Público investigar volante. *La República*, p. 6.

- Asch, K. (1990c, enero 23). TSE prohibió documental del PUSC. *La República*, p. 6.
- Ayer dio Echando conferencia de prensa. (1958, enero 28). *La República*, pp. 1–2.
- Banzhaf, J. F. I. (1965). Weighted voted doesn't work: A mathematical analysis. *Rutgers Law Review*, 19.
- Baraggia, A. (2017). Italian Electoral Law: A Story of an Impossible Transition? *Election Law Journal*, 16(2), 272–279. <https://doi.org/10.1089/elj.2016.0405>
- Barahona Novoa, A. (2015). Diccionario enciclopédico de la actividad legislativa, Costa Rica. Asamblea Legislativa. Recuperado de [http://www.asamblea.go.cr/ca/Diccionario%20actividad%20parlamentaria/Diccionario\\_legislativo.pdf](http://www.asamblea.go.cr/ca/Diccionario%20actividad%20parlamentaria/Diccionario_legislativo.pdf)
- Barrantes Oconitrillo, O., & Guzmán Cantillo, G. (2015). *Análisis del régimen de elección de diputados en el sistema democrático costarricense* (Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho). Universidad de Costa Rica, San José.
- Barrett, A. W., & Eshbaugh-Soha, M. (2007). Presidential Success on the Substance of Legislation. *Political Research Quarterly*, 60(1), 100–112.
- Battle, M., & Puyana, J. R. (2011). El nivel de nacionalización del sistema de partidos colombiano: una mirada a partir de las elecciones legislativas de 2010. *Colombia Internacional*, (74), 27–57.
- Batthyány, K., & Cabrera, M. (Eds.). (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial* (1a ed.). Montevideo: Universidad de la República.
- Beauregard, K. (2017). Quotas and Gender Gaps in Political Participation among Established Industrial European Democracies: Distinguishing Within- and Across-

- Country Effects. *Political Research Quarterly*, 70(3), 657–672.  
<https://doi.org/10.1177/1065912917710116>
- Bedoya Marulanda, J. F., & Sánchez Parra, A. M. (2016). Las reformas electorales y los niveles de nacionalización en sistemas subnacionales de partidos: Antioquia, Atlántico, Santander y Valle, 1997 - 2011. *Reflexión Política*, 18(36), 102–115.
- Béjar Algazi, L., & Bárcena Juárez, S. (2016). El proceso legislativo en México: la eficiencia de las comisiones permanentes en un Congreso sin mayoría. *Perfiles Latinoamericanos*, 24(48), 111–140. <https://doi.org/10.18504/pl2448-005-2016>
- Beltrán, D. (2009). Gadamer, Habermas y el análisis hermenéutico del Plan Revolucionario de Operaciones de Mariano Moreno. *Revista de Epistemología y Ciencias Humanas*, 2, 79–98.
- Benoit, K. (2007). Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions. *Annual Review of Political Science*, 10(1), 363–390. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.072805.101608>
- Bermúdez, M. (1998a, enero 20). Fuerza Democrática reclama el centro. *La República*, p. 5.
- Bermúdez, M. (1998b, enero 22). Faltan mujeres en el 28% de las papeletas. *La República*, p. 6.
- Bermúdez, M. (1998c, enero 23). Otra renuncia masiva en TSE. *La República*, p. 7.
- Bermúdez, M. (1998d, enero 30). TSE descarta fraude. *La República*, p. 4.
- Bermúdez, M. (1998e, febrero 3). Encuestas fueron las grandes perdedoras. *La República*, p. 5.
- Bermúdez, M. (1998f, febrero 4). Encuestas al Ministerio Público. *La República*, p. 3.
- Bermúdez, M. (1998g, febrero 5). Clamor por reformas en encuestas. *La República*, p. 5.

- Bertino, M. P. (2015). Actividad legislativa, éxito e importancia como factores detrás de la producción legislativa. *Colombia Internacional*, (83), 77–101.  
<https://doi.org/dx.doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.04>
- Bolaños Barquero, A. (2005). LAS CUOTAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y LA INCLUSIÓN DE LAS MUJERES EN LA VIDA PÚBLICA EN COSTA RICA, 1996-2003. *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, 5(1–2), 1–12.
- Bolaños Barquero, A. (2006). Las cuotas de participación política de la mujer en Costa Rica, 1996-2005. *Revista de Derecho Electoral*, 1(1–17). Recuperado de <http://www.tse.go.cr/revista/art/1/bolanos.pdf>
- Borges, F. A. (2014a). Rules of Procedure as a Cause of Legislative Paralysis: The Case of Costa Rica, 2002-2012. *Latin American Politics & Society*, 56(4), 119–142.  
<https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00251.x>
- Borges, F. A. (2014b). Rules of Procedure as a Cause of Legislative Paralysis: The Case of Costa Rica, 2002-2012. *Latin American Politics & Society*, 56(4), 119–142.  
<https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00251.x>
- Bou Valverde, Z., & Guzmán Herrera, J. J. (2010). Justicia electoral en el nuevo Código. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 1–31.
- Bowles, N. (1998). Congress and the Politics of Legislative Competition. *SpringerLink*, 135–180. [https://doi.org/10.1007/978-1-349-26454-4\\_5](https://doi.org/10.1007/978-1-349-26454-4_5)
- Box-Steffensmeier, J., Dillard, M., Kimball, D., & Massengill, W. (2015). The long and short of it: The unpredictability of late deciding voters. *Electoral Studies*, 39, 181–194. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2015.03.013>

- Bravo, J. (2004, octubre 1). La lucha por la reelección de Óscar Arias. *La Prensa*. Recuperado de <https://www.laprensa.com.ni/2004/10/01/internacionales/945579-la-lucha-por-la-reeleccin-de-scar-arias>
- Bravo, J. (2005, abril 29). Investigaciones ticas sobre casos de corrupción en etapa final. *La Prensa*. Recuperado de <https://www.laprensa.com.ni/2005/04/29/internacionales/933520-investigaciones-ticas-sobre-casos-de-corrupcin-en-etapa-final>
- Brenes, G. M. (1998, febrero 5). Telenoticias reconoce error. *La República*, p. 5.
- Brenes Villalobos, L. D. (2007). Matemáticas Electorales: Distribución de escaños en elecciones diputadiles costarricenses del 2006 (Un análisis comparativo). *Revista de Derecho Electoral*, (3). Recuperado de [http://www.tse.go.cr/revista/art/3/brenes\\_villalobos.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/3/brenes_villalobos.pdf)
- Brenes Villalobos, L. D. (2010). Elecciones 2010: Transformaciones inconclusas del sistema de partidos en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, 10, 1–20.
- Brenes Villalobos, L. D. (2012). *El rol político del juez electoral*. San José: IFED.
- Briceño, C. (2002, febrero 3). Partidos denuncian problemas con acreditaciones de sus delegados. *La Nación*. Recuperado de [http://www.nacion.com/ln\\_ee/elecciones/2002/noti07.html](http://www.nacion.com/ln_ee/elecciones/2002/noti07.html)
- Brigadas de choque para provocar desorden. (1958, enero 28). *La República*, p. 1.
- Brito, D. (2004). Participación electoral y los sistemas electorales subnacionales (ámbito municipal) en Venezuela. *Revista Venezolana de Ciencias Sociales*, 8(1), 0.
- Bueno de Mesquita, B. (2010). *The predictioneer's game: using the logic of brazen self-interest to see an shape the future*. New York: Random House.

- Bueno de Mesquita, B., & Smith, A. (2013). *El Manual del dictador. Por qué la mala conducta es casi siempre buena política* (1a Edición). Madrid: Siruela.
- Cabral, B. E. (2008). Mujeres, conciencia de género y participación política. *Fermentum. Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, 18(53), 493–505.
- Caeremos en el caos si TSE es tolerante. (1974, febrero 1). *Diario de Costa Rica*, p. 16.
- Calderón, J. (1999). Los poderes Legislativo y Ejecutivo tiene relaciones diversas y fluidas que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales. CONARE-Programa Estado de la Nación. Recuperado de [http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/otras\\_publicaciones/aud\\_cal\\_dcap5.pdf](http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/otras_publicaciones/aud_cal_dcap5.pdf)
- Cambronero Torres, A. (2016). Reflexiones sobre algunos contenidos de la justicia penal electoral costarricense. *Revista de Estudios de la Justicia*, (24), 45–73.
- Camp, R. A. (2001). *Citizen Views of Democracy in Latin America*. [Pittsburgh]: University of Pittsburgh Press. Recuperado de <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=e000xww&AN=829587&lang=es&site=ehost-live>
- Cancela T.S.E. reuniones políticas. (1966, febrero 3). *La República*, p. 1 y 3.
- Candidato Abel Pacheco denuncia trampa. (2002, febrero 3). *La Nación*. Recuperado de [http://www.nacion.com/ln\\_ee/elecciones/2002/noti05.html](http://www.nacion.com/ln_ee/elecciones/2002/noti05.html)
- Caputo, D. (Ed.). (2011). *Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las América* (1ª). México DF: Fonde de Cultura Económica /Organización de Estados Americanos.

- Carson, J. L., & Jenkins, J. A. (2011). Examining the Electoral Connection Across Time. *Annual Review of Political Science*, 14(1), 25–46. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-030310-221852>
- Casas Anguita, J., Repullo Labrador, L. R., & Donado Campos, J. (2003). La encuesta como técnica de investigación. Elaboración de cuestionarios y tratamiento estadístico de los datos (II). *Aten Primaria*, 9(31), 592–600.
- Cascante, M. J. (2014). *Simulaciones sobre el sistema de elección legislativa* (Vigésimo informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano sostenible). Programa Estado de la Nación-CONARE. Recuperado de [https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/020/politica/Cascante2014.pdf](https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/020/politica/Cascante2014.pdf)
- Castro Chaves, N. (2010). *La acción afirmativa en materia de género y las cuotas de participación política en Costa Rica* (Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho). Universidad de Costa Rica, San Pedro. Recuperado de <http://ijj.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2017/06/Accion-afirmativa-genero-y-cuotas-participacion-politica.pdf>
- Censura TSE llamado para formar grupos en calles el 7 de febrero. (1982, febrero 4). *La República*, p. 4.
- Centenares de ciudadanos con cédula se quedaron sin inscribirse en el padrón. (1953, julio 21). *La Prensa Libre*, p. 1.
- Chaverri Soto, D. (2001, febrero 6). Remisión del proyecto “Código Electoral” por parte del Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa.
- Clauso García, A. (1993). Análisis documental: el análisis formal. *Revista General de Documentación e Información*, 3(1), 11–19.



- Coman, E. E. (2013). Increasing Representative Accountability through Electoral Laws: The Consequences of the 2008 Romanian Electoral Reform. *Journal of Legislative Studies*, 19(4), 467–489.
- Comisión Especial que conocerá y dictaminará el expediente 13.862, “Ley de Partidos Políticos”. (2004). *Dictamen negativo unánime: Ley de partidos Políticos (Exp. 13.862)*. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa.
- Contreras, F. (2005, mayo 9). Carta de Repretel dirigida a la Comisión Especial de Partidos Políticos.
- Cordero, L. A., Hernández Valle, R., Morales, C., & Zovatto, D. (2009). *Cultura de la constitución en Costa Rica. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*. (Primera Edición). México DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Corrales López, L. O. (2001, mayo 22). Nota en el que se remite copia del oficio N° 3693-SM de a Municipalidad de San José, a la Comisión Especial Mixta de Reformas Electorales.
- Cortés Ramos, A. (2009). *Coyuntura y política en Costa Rica, 1998-2008* (Primera edición). San José: Ediciones Perro Azul.
- Cox, G. W. (2015). Electoral Rules, Mobilization, and Turnout. *Annual Review of Political Science*, 18(1), 49–68. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-060414-035915>
- Cox, G. W. (2017). La organización de las legislaturas democráticas. *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 26(1). Recuperado de <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=297352769010>

- Cox, G. W., Fiva, J. H., & Smith, D. M. (2016). The Contraction Effect: How Proportional Representation Affects Mobilization and Turnout. *Journal of Politics*, 78(4), 1249–1263. <https://doi.org/10.1086/686804>
- Crisp, B. F., Escobar-Lemmon, M. C., Jones, B. S., Jones, M. P., & Taylor-Robinson, M. M. (2009). The Electoral Connection and Legislative Committees. *Journal of Legislative Studies*, 15(1), 35–52. <https://doi.org/10.1080/13572330802666786>
- Crosson, J. M. (2014). Production and the Legislative Enterprise Lobbying, Congressional Staff, and Bill Sponsorship in the U.S. House. *Conference Papers -- American Political Science Association*, 1–37.
- Cuatro denuncias más recibió ayer el TSE. (1990, febrero 1). *La República*, p. 6.
- Dahl, C. H. (2014). Parties and institutions: empirical evidence on veto players and the growth of government. *Public Choice*, 159(3–4), 415–433. <https://doi.org/10.1007/s11127-013-0104-8>
- Dahlerup, D. (2007). Electoral Gender Quotas: Between Equality of Opportunity and Equality of Result. *Representation*, 43(2), 73–92. <https://doi.org/10.1080/00344890701363227>
- Daves, R. P., & Newport, F. (2005). Pollsters Under Attack: 2004 Election Incivility and Its Consequences. *Public Opinion Quarterly*, 69(5), 670–681. <https://doi.org/10.1093/poq/nfi064>
- De Lemos, N. (2005, enero 13). José Miguel Corrales: “El PLN está muerto, Arias ya lo mató”. *Semanario Universidad*. Recuperado de <https://semanariouniversidad.com/pais/jos-miguel-corrales-el-pln-est-muerto-arias-ya-lo-mat/>

De ninguna falla puede inculparse al Registro Civil dice Jefe del Departamento Electoral.

(1958, febrero 5). *La Prensa Libre*, p. 1.

Denuncian al Ferrocarril de ayudar al Partido Liberación. (1986, enero 28). *La República*, p. 8.

Denuncian desvíos de recursos municipales para política. (1990, febrero 1). *La República*, p. 6.

Desintegradas las mesas electorales. (1953, julio 25). *La Prensa Libre*, p. 2.

Desórdenes políticos comenzaron a ocurrir desde ayer en distintas localidades del país. (1958, enero 28). *La República*, p. 1.

Detenidos por violencia serán pasados a tribunales de justicia. (1982, enero 29). *La República*, p. 2.

Díaz González, J. A. (2011). Análisis de la gestión legislativa en Costa Rica (1962-2010): la distribución del poder y la experiencia parlamentaria. *Anuario del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos*, 2(1), 70–100.

Díaz González, J. A. (2012). El papel de las Comisiones Plenas en la dinámica legislativa en Costa Rica (1998-2010). *Revista Rupturas*, 2(1), 123–142.

Díaz González, J. A. (2014). Activos, pasivos y apáticos: imaginarios de la población costarricense sobre la política y la democracia. *Revista Rupturas*, 4(2), 100–123.

Díaz González, J. A. (2017a). ¿Cómo deben votar los católicos romanos? El periódico Eco Católico y el proceso electoral costarricense 2013-2014. *Religión e Incidencia Pública. Revista de investigación de GEMRIP*, (5), 77–122.

Díaz González, J. A. (2017b). La agenda religiosa-conservadora en el discurso político durante la campaña electoral en Costa Rica (2013-2014). *Revista de Ciencias Sociales*, 3(157), 65–81.

- Díaz González, J. A., & Mora Solano, S. (2018). Percepciones de la población costarricense sobre el referéndum y la implementación del TLC a diez años de su aprobación. *Revista Ruputuras*, (Número especial), 33–60.
- Díaz González, J. A., Mora Solano, S., Soto Kiwit, L. D., Solís Salazar, M., Hernández Barrantes, A., & Solórzano Alfaro, N. (2018). *Imaginarios políticos. Des-pensando y repensando la convivencia democrática desde la perspectiva ciudadana* (Primera Edición). Heredia: EUNA.
- Dinero de Vesco en Liberación. (1978, enero 24). *La República*, p. 3.
- Dirigentes de Liberación se reúnen con magistrados del TSE. (1958, febrero 6). *La República*, p. 1 y 16.
- Diskin, H., & Diskin, A. (1995). The Politics of Electoral Reform in Israel. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, 16(1), 31–45.
- Disturbios políticos hoy denunciados al gobierno. (1962, febrero 10). *La Prensa Libre*, p. 1 y 4.
- Donovan, M. (1995). The Politics of Electoral Reform in Italy. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, 16(1), 47–64.
- Dunleavy, P., & Margetts, H. (1995). Understanding the Dynamics of Electoral Reform. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, 16(1), 9–29.
- Echandi acusa a Figueres de tener ejército privado. (1970, enero 22). *La República*, p. 7.
- Echandi ataca a Figueres. (1970, enero 23). *La República*, p. 12.
- Economou, N. (2008). Changing the Rules to Change the House: Electoral Reform and the 2006 Electoral Contest for the Victorian Legislative Council. *Australian Journal of Political Science*, 43(4), 635–648.

EFE. (2018, marzo 25). Carlos Alvarado criticó a rival uso de religión en campaña en Costa Rica. Recuperado el 29 de octubre de 2018, de

<https://www.elpais.cr/2018/03/25/carlos-alvarado-critico-a-rival-uso-de-religion-en-campana-en-costa-rica/>

El pueblo democrático de Costa Rica espera el veto del sr. Presidente. (1953, julio 19).

*Adelante. Órgano oficial del Partido Progresista Independiente*, pp. 1–2.

El Tribunal Electoral intensifica sus trabajos. (1962, febrero 1). *La República*, p. 1 y 30.

El T.S.E controló la votación de ayer. (1966, febrero 7). *La República*, p. 1 y 10.

Elecciones 2002: ciclo electoral anima discusión. (2001, noviembre 19). *La Nación*.

Recuperado de <https://www.nacion.com/el-pais/elecciones-2002-ciclo-electoral-anima-discusion/QUCJ67N7R5CDTODYKRX7QJL7EA/story/>

Elster, J. (1989). *Juicios salomónicos: las limitaciones de la racionalidad como principio de decisión*. Barcelona: Gedisa, S.A.

Elster, J. (1995). *Psicología Política* (1ª). Barcelona: Paidós.

Elster, J. (2001). *Sobre las pasiones: Emoción, adicción y conducta humana*. Barcelona: Paidós.

Elster, J. (2009). *Reason and Rationality*. Princeton: Princeton University Press.

Recuperado de

<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=e000xww&AN=355028&lang=es&site=ehost-live>

Elster, J. (2013). Rational and Rationality. En M. Frauchiger (Ed.), *Reference, Rationality, and Phenomenology : Themes From Føllesdal*. Berlin: De Gruyter. Recuperado de <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=e000xww&AN=603555&lang=es&site=ehost-live>

- En qué consiste la irregularidad. (1966, febrero 11). *La República*, p. 1 y 16.
- Entrega de documentación un aspecto curioso de ayer en horas de la noche. (1962, febrero 5). *La Prensa Libre*, pp. 4-A.
- ...Es imparcial el T.S.E.? (1974, febrero 2). *Pueblo*, p. 1.
- Escándalos políticos con saldo de heridos fueron ocasionados anoche en San José. (1958, febrero 1). *La Prensa Libre*, p. 1.
- Escolar, M. (2011). Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en estados democráticos multinivel. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 5(2), 263–304.
- Esquivel Faerron, M. (2017). *El mito democrático y la jurisprudencia del TSE en el periodo 2009-2016*. San José: IFED.
- Esquivel Faerron, M., & Picado León, H. (2010). Reforma al Código Electoral: cambios en las funciones y estructura del TSE. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 1–27.
- Evans, A. (2016). “For the Elections, We Want Women!”: Closing the Gender Gap in Zambian Politics. *Development & Change*, 47(2), 388–411.  
<https://doi.org/10.1111/dech.12224>
- Faas, T., Mackenrodt, C., & Schmitt-Beck, R. (2008). Polls That Mattered: Effects of Media Polls on Voters’ Coalition Expectations and Party Preferences in the 2005 German Parliamentary Election. *International Journal of Public Opinion Research*, 20(3), 299–325.
- Faltaron 33 padrones y 761 papeletas. (2006, abril 5). *La Nación*, p. 4A.
- Farfán Mendoza, G. (2007). El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. *POLIS*, 3(1), 87–124.

- Feigenblatt, H. (2002a, enero 31). TSE define pautas de eventual segunda ronda. *La Nación*. Recuperado de [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2002/enero/31/pais6.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2002/enero/31/pais6.html)
- Feigenblatt, H. (2002b, febrero 5). PUSC y PLN preparan cambios. *La Nación*. Recuperado de [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2002/febrero/05/pais1.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2002/febrero/05/pais1.html)
- Fernández Chaves, F. (2002). El análisis de contenido como ayuda metodológica ala investigación. *Revista de Ciencias Sociales*, II(96), 35–54.
- Fernández González, O. (2000). Las reglas de la representación parlamentaria: el reinicio de un debate en la Costa Rica de los años noventa. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 26, 133–145.
- Fernández González, O. (2001). Representación parlamentaria en la Costa Rica de hoy. En J. Rovira Mas (Ed.), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI* (pp. 559–574). San José: EUCR.
- Fervor cívico conmovió a los costarricenses. (1966, febrero 7). *La República*, p. 1 y 8.
- Figueres no contesta a protestas políticas. (1974, febrero 30). *La República*, p. 1.
- Figuroa de Orozco, L. M. (2001, abril 4). Oficio SMA-339-04-2001 de la Municipalidad de Pacaya dirigido a la Comisión Especial de Reformas Electorales.
- Figuroa, V. (2015). The Capital Mistake: Local Information and National Electoral Reforms. *Brazilian Political Science Review*, 9(3), 42–63.
- Finley-Brook, M., & Hoyt, K. (2009). CAFTA Opposition: Divergent Networks, Uneasy Solidarities. *Latin American Perspectives*, 36(6), 27–45.
- Firme actitud de Guardia Civil impidió choque. (1970, enero 22). *La República*, p. 7.
- Fiscales del Republicano reclaman nulidades. (1962, febrero 10). *La Prensa Libre*, p. 4.
- Fonseca Mayorga, O. (2001a, marzo 22). Oficio N° 954 del Tribunal Supremo de Elecciones, dirigido a la Comisión Especial de Reformas Electorales.

- Fonseca Mayorga, O. (2001b, noviembre 14). Oficio N° 4408-2001 del TSE, en el que se refiere al Texto Sustitutivo presentado al Proyecto 14.268.
- Fonseca Quesada, P. (2006). *La negociación en la reforma a las leyes de prensa: el expediente 14.447* (Tesis para optar por el grado de Máster en Ciencias Políticas). Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio.
- Frajman, E. (2012). The People, Not the Movement: Opposition to CAFTA in Costa Rica, 2002-2007. *Latin American Perspectives*, 39(6), 116–132.
- Fraude a gran escala denunció anoche Figueres. (1970, enero 22). *La República*, p. 7.
- Fuera de la ley y bajo sanciones están quienes promuevan movimientos armados. (1962, febrero 3). *Diario de Costa Rica*, p. 1 y 12.
- Fuera el P.P.I. (1953, julio 15). *La Prensa Libre*, p. 2.
- Fundación Demuca. (2010). Guía de Reformas Electorales Municipales en Centroamérica y República Dominicana. Fundación Demuca. Recuperado de Recuperado de: [http://fundaciondemuca.com/public\\_files/80/reformas\\_electorales\\_web.pdf](http://fundaciondemuca.com/public_files/80/reformas_electorales_web.pdf)
- Furlong, W. L. (2001). Política costarricense en transición. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 27(1), 101–132.
- Furlong, W. L. (2008). *Evolución de la democracia costarricense. Partidos políticos y campañas electorales (1982-2006)* (Primera Edición). San José: EUCR.
- Gadamer, H.-G. (1995). *El giro hermenéutico*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Gallardo, H. (1988). *Fundamentos de formación política. Análisis de coyuntura*. San José: DEI.
- Gallo, A. (2015). Impacto de las nuevas normativas electorales en Argentina. Discusión y análisis de la Ley de Reforma Política 26.571. *Impact of the new electoral*



- regulations in Argentina. Discussion and analysis of the law of Reform Policy* 26.571., 19(29), 117–145.
- Gallo, A. (2017). La Reforma Política En Debate. Análisis De Las Últimas Reformas Político-Electorales (discutidas Y/O Celebradas) En La Argentina. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 17(28), 155–185.
- Gamboa Brenes, M. (2017). Anticomunismo en las campañas electorales de 1953 y 1958. En I. Molina Jiménez & D. Díaz Arias, *El verdadero anticomunismo. Política, género y guerra fría en Costa Rica (1948-1973)* (pp. 3–38). San José: EUNED.
- García, C. (2006, marzo 5). ¿Fallaron los periodistas? – Biblioteca | UNIMER Centroamérica [UNIMER Centroamérica]. Recuperado el 20 de septiembre de 2018, de <https://biblioteca.unimercentroamerica.com/fallaron-los-periodistas/>
- García Jiménez, E. (2005, junio 30). Debate sobre financiamiento Partidos no deben ser maquinarias electorales. *Semanario Universidad*. Recuperado de <https://semanariouniversidad.com/pais/debate-sobre-financiamiento-partidos-no-deben-ser-maquinaras-electorales/>
- García, R. O. (2011). Análisis De Las Respuestas Normativas E Institucionales En Marruecos, Ante Las Demandas De Mayor Democratización. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, (23), 99–117.
- Gases lacrimógenos usó Guardia Civil para evitar peleas. (1970, enero 23). *La República*, p. 1 y 12.
- Gauja, A., & Sawyer, M. (Eds.). (2016). *Party Rules?: Dilemmas of political party regulation in Australia*. ANU Press. Recuperado de <http://www.jstor.org.una.idm.oclc.org/stable/j.ctt1rrd7k8>

Geddis, A. (2017). From People's Revolution to Partisan Reform: Recent Electoral Change in New Zealand. *Election Law Journal*, 16(2), 222–229.

<https://doi.org/10.1089/elj.2016.0411>

Gideon Rahat. (2004). The Study of the Politics of Electoral Reform in the 1990s: Theoretical and Methodological Lessons. *Comparative Politics*, 36(4), 461–479.

<https://doi.org/10.2307/4150171>

Gil, T. (2018, abril 1). “Elegidos por Dios”: la intensa influencia de las iglesias evangélicas en las elecciones presidenciales de Costa Rica. *BBC Mundo*. Recuperado de

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43582350>

Gilligan, T. W., & Krehbiel, K. (1988). Complex Rules and Congressional Outcomes: An Event Study of Energy Tax Legislation. *The Journal of Politics*, 50(3), 625–654.

<https://doi.org/10.2307/2131461>

Giraldo, F. (2012). Reformas electorales y ajustes institucionales pendientes en Colombia. *Papel Político*, 17(2), 497–521.

Goldstein, W. S. (2006). *Marx, Critical Theory, and Religion : A Critique of Rational Choice*. Leiden: Brill. Recuperado de

<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=e000xww&AN=232410&lang=es&site=ehost-live>

Gómez Campos, S., & Herrera Rodríguez, Ma. (2017). *Análisis del desempeño legislativo 1990-2017* (Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2017).

Programa Estado de la Nación-CONARE. Recuperado de

[https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/023/Políticas/GomezCampos&Herrera\\_2017.pdf](https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/023/Políticas/GomezCampos&Herrera_2017.pdf)

- Gómez Muñoz, J. (2018, marzo 30). Costa Rica se encamina a las elecciones con la religión como tema de fondo. Recuperado el 29 de octubre de 2018, de <https://www.france24.com/es/20180330-costa-rica-eleccion-presidencial-religion>
- Gómez, V. (2007). MUJERES Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA: ¿ES VIABLE UNA LEY DE CUOTAS EN CHILE? *Universum. Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, 1(22), 252–267.
- González Fernández, D. (2015). *La aplicación del sistema electoral proporcional personalizado para la elección de diputados a la Asamblea Legislativa de Costa Rica* (Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho). Universidad de Costa Rica, San José.
- González Ortega, A., & Solís Avendaño, M. (2001). *Entre el desarraigo y el despojo* (Primera edición). San José: EUCR.
- Goossens, J. (2017). Electoral Reforms in Belgium's Sixth State Reform: Historic Split of Electoral Constituency BHV, Reform of the Senate, and Coincident Elections. *Election Law Journal*, 16(2), 316–324. <https://doi.org/10.1089/elj.2016.0420>
- Green, D., & Shapiro, I. (1994). *Pathologies of rational choice theory: a critique of applications in political science*. New Haven: Yale University Press.
- Grofman, B. (2016). Perspectives on the Comparative Study of Electoral Systems. *Annual Review of Political Science*, 19(1), 523–540. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-020614-092344>
- Grupos sediciosos de Liberación Nacional quieren que se dé un golpe de Estado. (1958, febrero 9). *Adelante. Semanario de intereses generales*, p. 1 y 7.
- Guardia recibe orden de lanzar gases en Avenida. (1970, enero 20). *La República*, p. 1.

- Guldvik, I. (2011). Strong and Weak Gender Quota Regimes. *NORA: Nordic Journal of Women's Studies*, 19(3), 181–197. <https://doi.org/10.1080/08038740.2011.593553>
- Habermas, J. (1988). La crisis del Estado de bienestar y el agotamiento de las energías utópica. En *Ensayos Políticos*. Barcelona: Ediciones Península.
- Hall, P. A., & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1998). The Potential of Historical Institutionalism: A Response to Hay and Wincott. *Political Studies*, 46(5), 958–962. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00178>
- Hallerberg, M. (2011). Empirical Applications of Veto Player Analysis and Institutional Effectiveness. *SpringerLink*, 21–42. [https://doi.org/10.1007/978-1-4419-5809-9\\_2](https://doi.org/10.1007/978-1-4419-5809-9_2)
- Hammond, S. W. (1996). Recent Research on Legislative Staffs. *Legislative Studies Quarterly*, 21(4), 543–576.
- Henández Valdez, A. (2013). Efectos, errores y regulación de las encuestas electorales: una política de transparencia para el caso mexicano. *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 9(18), 1–19.
- Henderson, A., Brown, S. D., Docherty, D., Kay, B., & Ellis-Halle, K. (2006). Voter Dealignment or Campaign Effects? Accounting for Political Preferences in Ontario. *American Review of Canadian Studies*, 36(4), 612–626.
- Hernández Naranjo, G. (2001). Tendencias electorales y sistema de partidos en Costa Rica: 1986-1998. En J. Rovira Mas, *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI* (1º Edición). San José: EUCR.

- Hernández Naranjo, G. (2007). *Dinámicas del Sistema de Partidos Políticos y del cambio institucional en el régimen electoral de Costa Rica, 1952-2002*. El Colegio de México, México DF.
- Hernández Naranjo, G. (2011). Partidos Políticos y calidad de la democracia en un contexto de cambios en el sistema de Partidos de Costa Rica. *Anuario del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos*, 2, 124–147.
- Hernández, Ó., Garro, F., & Rodríguez, M. E. (2009). *Elecciones presidenciales. Inconsistencias, anomalías y otros temas*. San José: EUCR.
- Hernández Rodríguez, Ó. (2002). El abstencionismo en las elecciones presidenciales de Costa Rica (1953-2002). *Revista de Ciencias Sociales*, 98(IV), 71–85.
- Hernández Rodríguez, Ó. (2005). Inconsistencias en el total de votos recibidos para presidente, diputados y municipales. Costa Rica: 1978-2002. *Revista de Ciencias Sociales*, 109/110(3/4), 31–39.
- Herrera, M. (2002a, marzo 9). TSE analizará el lunes posible recuento de votos. *La Nación*. Recuperado de [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2002/marzo/09/pais5.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2002/marzo/09/pais5.html)
- Herrera, M. (2002b, marzo 20). TSE confirma elección de nuevo Congreso. *La Nación*, p. Nacionales.
- Herrera, M. (2002c, marzo 26). Contraloría cuestiona más gastos a partidos. Recuperado de [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2002/marzo/26/pais1.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2002/marzo/26/pais1.html)
- Herrera, M. (2002d, marzo 26). Más quejas por aporte al PLN. *La Nación*. Recuperado de [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2002/marzo/26/pais3.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2002/marzo/26/pais3.html)
- Herrera, M. (2003, mayo 9). Tesorero rechaza responsabilidad. *La Nación*. Recuperado de [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2003/mayo/09/pais2.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2003/mayo/09/pais2.html)

- Horiuchi, Y., & Saito, J. (2003). Reapportionment and Redistribution: Consequences of Electoral Reform in Japan. *American Journal of Political Science*, 47(4), 669–682.  
<https://doi.org/10.2307/3186126>
- Howlett, M., & Rayner, J. (2006). Understanding the Historical Turn in the Policy Sciences: A Critique of Stochastic, Narrative, Path Dependency and Process-Sequencing Models of Policy-Making over Time. *Policy Sciences*, 39(1), 1–18.  
<https://doi.org/10.007/s11077-005-9004-1>
- Immergut, E. M. (2006). El núcleo teórico del nuevo institucionalismo. En V. Alarcón Olguín (Ed.), *Metodologías para el análisis político. Enfoques, procesos e instituciones* (1ª, pp. 387–424). México DF: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.
- INCEP. (2002). *Cómo hacer un análisis de coyuntura. Elementos para el análisis político*. Ciudad de Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Políticos.
- Indignada la ciudadanía con los intentos de fraude castristas. (1953, julio 21). *La República*, p. 2.
- Jabeen, M., & Awan, S. M. (2017). Gender Quotas as an Instrument for Women's Empowerment in Legislatures. *FWU Journal of Social Sciences*, 11(1), 132–142.
- Jensen, C. B., & McGrath, R. J. (2011). Making Rules about Rulemaking: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems. *Political Research Quarterly*, 64(3), 656–667. <https://doi.org/10.2307/23056383>
- Jiménez, E. G. (2002, enero 31). Presidente del TSE: Votos blancos y nulos nunca contaron. Recuperado el 3 de julio de 2018, de <https://semanariouniversidad.com/pais/presidente-del-tse-votos-blancos-y-nulos-nunca-contaron/>

- Jiménez Rueda, A. (2001, febrero 2). Reformas electorales a Congreso. *La Nación*.  
Recuperado de [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2001/febrero/02/pais3.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2001/febrero/02/pais3.html)
- Jiménez Ruiz, F. J. (2005). *Financiamiento a partidos políticos y Teoría de Juegos* (1ª).  
México DF: Editorial Porrúa S. A.
- Katz, R. S. (2011). Democracy as a Cause of Electoral Reform: Jurisprudence and Electoral Change in Canada. *West European Politics*, 34(3), 587–606.  
<https://doi.org/10.1080/01402382.2011.555985>
- Kellstedt, P. M., Peterson, D. A. M., & Ramirez, M. D. (2010). The Macro Politics of a Gender Gap. *Public Opinion Quarterly*, 74(3), 477–498.
- Kouba, K., & Lysek, J. (2016). Institutional determinants of invalid voting in post-communist Europe and Latin America. *Electoral Studies*, 41, 92–104.  
<https://doi.org/10.1016/j.electstud.2015.11.021>
- Krauss, E. S., & Pekkanen, R. (2004). Explaining Party Adaptation to Electoral Reform: The Discreet Charm of the LDP? *Journal of Japanese Studies*, 30(1), 1–34.
- Kreuzer, M. (2009). How Party Systems Form: Path Dependency and the Institutionalization of the Post-War German Party System. *British Journal of Political Science*, 39(4), 669–697. <https://doi.org/10.1017/S0007123409000696>
- Krippendorff, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido: teoría y práctica*. Madrid: Paidós.
- Krook, M. L. (2014). Electoral Gender Quotas: A Conceptual Analysis. *Comparative Political Studies*, 47(9), 1268–1293. <https://doi.org/10.1177/0010414013495359>
- Krotz, E. (1997). La dimensión utópica en la cultura política: perspectivas antropológicas. En R. Winocour (Ed.), *Culturas políticas a fin de siglo*. México DF: FLACSO.

La parcialidad de las autoridades estimula los desafueros del Figuerismo. (1953, julio 19).

*Adelante. Órgano oficial del Partido Progresista Independiente*, p. 1.

Lanza manifiesto al país el Partido Liberación Nacional. (1966, febrero 10). *La República*, p. 5.

Lecours, A. (2005). *New Institutionalism : Theory and Analysis*. Toronto: University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division. Recuperado de <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=e000xww&AN=469149&lang=es&site=ehost-live>

LeDuc, L. (2011). Electoral Reform and Direct Democracy in Canada: When Citizens Become Involved. *West European Politics*, 34(3), 551–567.  
<https://doi.org/10.1080/01402382.2011.555983>

Lehoucq, F. (1992a). Conflicto de clases, crisis política y destrucción de las prácticas democráticas en Costa Rica. Reevaluando los orígenes de la guerra civil de 1948. *Revista de Historia*, 25, 65–96.

Lehoucq, F. (1992b). *The origins of democracy in Costa Rica in comparative perspective*. (Tesis para optar por el grado de Doctor en Ciencia Política). Universidad de Duke, Durham.

Lehoucq, F. (1996). The Institutional Foundations of Democratic Cooperation in Costa Rica. *Journal of Latin American Studies*, 28(2), 329–355.  
<https://doi.org/10.2307/157624>

Lehoucq, F. (1997). *Lucha electoral y sistema político en Costa Rica, 1948-1998*. San José: Editorial Porvenir.

Lehoucq, F. (1998). *Instituciones democráticas y conflictos políticos en Costa Rica*. Heredia: EUNA.



Lehoucq, F. E. (1997). *Lucha electoral y el sistema político en Costa Rica, 1948-1998* (1ª).

San José: Editorial Porvenir, S. A.

Lehoucq, F. E. (2000). Institutionalizing Democracy: Constraint and Ambition in the Politics of Electoral Reform. *Comparative Politics*, 32(4), 459–477.

<https://doi.org/10.2307/422389>

Lehoucq, F. E. (2001). Institucionalización de la democracia: trabas y alcances en la política de la reforma electoral en Costa Rica. *Foro Internacional*, 41(1 (163)), 104–136.

Lehoucq, F. E. (2002). Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization. *International Political Science Review*, 1(23), 29–46.

León Vásquez, M. (2001a, abril 4). Oficio SM 1760-2001 de la Municipalidad de Esparza a la Comisión Especial Mixta de Reformas Electorales.

León Vásquez, M. (2001b, abril 4). Oficio SM 1760-2001 de la Municipalidad de Esparzar, para la Comisión Especial Mixta de Reformas Electorales.

Leyenaar, M., & Hazan, R. Y. (2011). Reconceptualising Electoral Reform. *West European Politics*, 34(3), 437–455. <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.555974>

Liberación denuncia comercio de cédulas. (1970, enero 20). *La República*, p. 4.

Liberación denunció confabulación para entorpecer proceso electoral. (1982, enero 28). *La República*, p. 3.

Liberación Nacional pide confrontación de los padrones alfabéticos provisional y definitivo. (1958, febrero 4). *La República*, p. 20.

Liberación pedirá hoy la nulidad. (1966, febrero 11). *La República*, p. 1 y 9.

Liberación se financia en México. (1978, enero 24). *La República*, p. 22.

Liberación solicita una investigación dactiloscópica. (1966, febrero 10). *La República*, p. 1 y 20.

Lichbach, M. I. (2003). *Is Rational Choice Theory All of Social Science?* Ann Arbor: University of Michigan Press. Recuperado de <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=e000xww&AN=310054&lang=es&site=ehost-live>

Llanos, M., & Nolte, D. (2006). Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas. Recuperado el 12 de mayo de 2018, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64504702>

Lucha de bolígrafos. Unificación no cede. (1974, febrero 24). *La República*, p. 1.

MacDonal, P. K. (2003). Useful Fiction or Miracle Maker: The Competing Epistemological Foundations of Rational Choice Theory. *American Political Science Review*, 97(4), 551–565.

Mackie, G. (2001). Todos los hombres son metirosos: ¿carece de sentido la democracia? En J. Elster (Ed.), *La Democracia Deliberativa* (1ª, pp. 95–127). Barcelona: Gedisa, S.A.

Madrigal, R. (2017, diciembre 18). Tribunal aumenta condena contra el PAC a ¢516 millones y mantiene 6 años de cárcel al extesorero. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/el-pais/politica/ratifican-condena-contr-el-pac-516-millones-de/A76LKXRPSFA65AV5NRCE6FQZHA/story/>

Magistrado rechaza indignado las afirmaciones de Calderón Fournier. (1982, enero 30). *La República*, p. 3.

Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507–548. <https://doi.org/10.1023/A:1007113830879>

- Maniobra antidemocrática prepara el PUN. (1962, febrero 4). *La República*, p. 1 y 28.
- Marenco, A. (2006). Path-Dependency, instituciones políticas y reformas electorales en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 53–75.
- Martínez Barahona, E., & Brenes Barahona, A. (2012). “Y VOLVER, VOLVER, VOLVER...” uN ANÁLISIS DE LOS CASOS DE INTERVENCIÓN DE LAS CORTES SUPREMAS EN LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN CENTROAMÉRICA. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 38, 109–136.  
<https://doi.org/10.2307/43871194>
- Martínez García, J. S. (2004). Distintas aproximaciones a la elección racional. *Revista Internacional de Sociología*, 62(37), 139–173.
- Martínez, L. (1994, enero 30). Defensoría recibirá denuncias de bonos. *La República*, p. 10.
- Martínez-Barahona, E. (2010). Las Cortes Supremas Como Mecanismo De Distribución De Poder: El Caso De La Reección Presidencial En Costa Rica Y Nicaragua. *Supreme Courts as a Mechanism of “Allocation of Power”: The Case of Presidential Reelection in Costa Rica and Nicaragua.*, 30(3), 723–750.
- Mata, E. (2017, octubre 17). 13 diputados nombraron a familiares en la Asamblea. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/el-pais/politica/13-diputados-nombraron-a-familiares-en-la-asamblea/ESF7HIIA7VD2FONH7ZHKCLD7Q4/story/>
- McCarty, N. M. (2011). The Limits of Electoral and Legislative Reform in Addressing Polarization. *California Law Review*, 99(2), 359–371.
- Medina, V. (1990, febrero 4). Casi mil millones financió Estado a cuatro partidos políticos. *La República*, p. 7.

- Meffert, M. F., & Gschwend, T. (2007). The Perception of Polls and Coalition Signals and their Effect on Strategic Voting. *Conference Papers -- American Political Science Association*, 1–35.
- Mella Marquéz, M. (2012). Los sistemas de partidos I. En M. Martínez Cuadrado & M. Mella Marquéz (Eds.), *Partidos y sistemas de partidos* (Primera edición, pp. 181–206). Madrid: Editorial Trotta.
- Menor liberacionista atacado por calderotrejistas. (1966, febrero 1). *La República*, p. 4.
- Miembros de mesa no podrán actuar si no tienen su identificación. (1962, febrero 2). *La República*, p. 1 y 2.
- Miragliotta, N., & Nwokora, Z. (2016). Savings Provisions in Australian Electoral Law: Their Forms, Functions and Historical Development. *University of New South Wales Law Journal*, 39(1), 341–367.
- Molina Jiménez, I. (2005a). *Demoperfectocracia: La democracia pre-reformada en Costa Rica (1885-1948)*. Heredia: Editorial Universidad Nacional.
- Molina Jiménez, I. (2005b). Presidencia de la república y legalización del Partido Comunista de Costa Rica en la década de los treinta: una revaloración de los factores institucionales. *Politeia*, 28(34–35), 1–10.
- Molina Jiménez, I. (2007). *Anticomunismo reformista: competencia electoral y cuestión social en Costa Rica (1931-1948)*. San José: Editorial Costa Rica.
- Molina Jiménez, I. (2018, febrero 11). Elecciones, religión y barbarie - La Nación. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/opinion/columnistas/elecciones-religion-y-barbarie/CPYWVBJYLZF3DCP56I7ES3DPGY/story/>
- Molina Jiménez, I., & Lehoucq, F. (1999). *Urnas de lo inesperado: Fraude electoral y lucha política en Costa Rica*. San José: EUCR.

- Molina Vargas, S. E. (2017). Los asesinatos del codo del Diablo (1948-1951). En I. Molina Jiménez & D. Díaz Arias, *El verdadero anticomunismo. Política, género y guerra fría en Costa Rica (1948-1973)* (pp. 3–38). San José: EUNED.
- Montgomery, J. M., & Nyhan, B. (2017). The Effects of Congressional Staff Networks in the US House of Representatives. *Journal of Politics*, 79(3), 745–761.  
<https://doi.org/10.1086/690301>
- Mora, C. J. (2008, octubre 29). Nuevo Código Electoral en carrera contra el tiempo. *La República*. Recuperado de <https://www.larepublica.net/noticia/nuevo-codigo-electoral-en-carrera-contra-el-tiempo>
- Mora Solano, S. (2006). Costa Rica y el “Combo de la Propiedad Intelectual”. *Cuadernos de Sociología*, (6), 91–95.
- Mora Solano, S. (2007). Participación legislativa en la construcción de derechos de propiedad intelectual. *Revista de Ciencias Sociales*, 1(115), 74–84.
- Mora Solano, S. (2009). Elecciones, Sociedad Civil, Acciones Colectivas y Movimientos Sociales. En M. Rojas Bolaños & M. Castro Ávila (Eds.), *Elecciones 2006 y Referéndum: Perspectivas diversas* (pp. 93–144). FLACSO-Costa Rica.
- Morrow, J. D. (1994). *Game Theory for Political Scientist* (1ª). Princeton: Princeton University Press.
- Morwitz, V. G., & Pluzinski, C. (1996). Do Polls Reflect Opinions or Do Opinions Reflect Polls? The Impact of Political Polling on Voter’s Expectations, Preferences, and Behavior. *Journal of Consumer Research*, 23(1), 53–67.
- Moscoso, G. (2015). Representar, legislar y controlar. El Poder Legislativo argentino a 30 años del regreso de la democracia. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política*

- de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 9(1). Recuperado de <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=387142733008>
- Movimiento de armas hubo anoche. (1962, febrero 3). *Diario de Costa Rica*, p. 1 y 3.
- Münch, L., & Ángeles, E. (2009). *Métodos y Técnicas de Investigación* (4a Edición). México DF: Trillas.
- Muñoz, L. A. G. (2011). Las encuestas electorales y el debate sobre su influencia en las elecciones. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 25–44.
- Muñoz, M. (1990). Mitos y realidades de una democracia desarmada. *Polémica*, 10, 32–49.
- Muñoz Quesada, H. A. (2012). Sistema presidencial moderado. Parlamento racional y sin el co-gobierno de la Sala Constitucional. *Revista Parlamentaria*, 19(2), 15–52.
- Murillo, Á. (2014, enero 16). Cristianismo, el nuevo giro en el discurso de Otto Guevara [Periódico]. Recuperado el 5 de noviembre de 2016, de [http://www.nacion.com/nacional/elecciones2014/Cristianismo-nuevo-giro-discurso-Guevara\\_0\\_1392860783.html](http://www.nacion.com/nacional/elecciones2014/Cristianismo-nuevo-giro-discurso-Guevara_0_1392860783.html)
- Murillo, Á. (2018, enero 25). El ascenso del conservadurismo religioso agita la campaña electoral en Costa Rica. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2018/01/25/actualidad/1516841630\\_007745.html](https://elpais.com/internacional/2018/01/25/actualidad/1516841630_007745.html)
- Muy reñida votación en todo el país. (1966, febrero 7). *La República*, p. 1.
- Navarro Romanini, S. (2001, mayo 8). Oficio N° 86-SP-01 de la Corte Suprema de Justicia, dirigido a la Comisión Especial Mixta de Reformas Electorales.
- Nee, V., Snijders, T. a. B., & Wittek, R. (2013). *The Handbook of Rational Choice Social Research*. Palo Alto: Stanford Social Sciences. Recuperado de <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=e000xww&AN=713565&lang=es&site=ehost-live>

No debe quedar duda alguna de la pureza del sufragio. (1966, febrero 12). *La República*, p.

7.

No estoy dispuesto a tolerar desmanes. (1958, febrero 6). *La República*, p. 1 y 5.

No existe peligro de fraude. (1962, febrero 1). *La Prensa Libre*, p. 1.

No se permitirán más desórdenes en San José. (1962, febrero 1). *Diario de Costa Rica*, p. 1

y 11.

No toleraré más desmanes contra la Fuerza Pública. (1958, febrero 2). *La República*, p. 1 y

31.

Norris, P. (1995). Introduction: The Politics of Electoral Reform. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, 16(1), 3–8.

Norris, P. (1997). Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, 18(3), 297–312.

Norris, P. (2011). Cultural Explanations of Electoral Reform: A Policy Cycle Model. *West European Politics*, 34(3), 531–550. <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.555982>

Nueva denuncia del PUSC. (1990, enero 26). *La República*, p. 6.

Obakhedo, N. O., & Imhanlahimi, J. E. (2011). Obstacles to Democratic Consolidation in Nigeria: The Imperative of Electoral Reform. *Insights to a Changing World Journal*, (2), 104–126.

Obregón Quesada, C. (2008). *El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica*. San José: EUCR.

Oconitrillo, E. (2004). *Cien años de Política Costarricense, 1902-2002. De Ascensión Esquivel a Abel Pacheco*. San José: EUNED.

Ordeshook, P. C. (1986). *Game Theory and political theory: An introduction*. Cambridge: Cambridge University Press.

Orlich denuncia atentados públicos. (1958, febrero 7). *La República*, p. 1.

Orózco Álvarez, J. (2001, marzo 19). Carta del Partido Renovación Costarricense enviando su criterio sobre el proyecto 14.268, a la Comisión Especial Mixta de Reformas Electorales.

Orozco Sánchez, Á. (1990, enero 20). PUSC pide a Arias detener intromisión de funcionarios. *La República*, p. 6.

Paniagua, C. (2009, junio 14). Diputado debe aprender a leer encuestas [UNIMER Centroamérica]. Recuperado el 20 de septiembre de 2018, de <https://biblioteca.unimercentroamerica.com/diputado-debe-aprender-a-leer-encuestas/>

Panorama Político. (1974, febrero 9). *Pueblo*, p. 3.

Partido Liberación Nacional. (1966, febrero 4). Ante su eminente derrota. *La República*, p. 8.

Partido Liberación unido en mantener pureza del sufragio. (1966, febrero 12). *La República*, p. 1 y 10.

Peralta, R. (1994, enero 27). Pobreza, riqueza electoral. *La República*, p. 4.

Pérez, C. A. (2018, marzo 6). Tribunal Penal confirma prisión para extesorero y exsecretario del Movimiento Libertario. *Diario Digital Nuestro País*. Recuperado de <https://www.elpais.cr/2018/03/06/tribunal-penal-confirma-prision-para-extesorero-y-exsecretario-del-movimiento-libertario/>



- Pérez Liñán, A. (2008). Instrucciones para utilizar fs/QCA (versión 2.0). Universidad de Salamanca. Recuperado de [http://www.pitt.edu/~asp27/USAL/Instrucciones\\_fsQCA.pdf](http://www.pitt.edu/~asp27/USAL/Instrucciones_fsQCA.pdf)
- Pérez Liñán, A., & Rodríguez Raga, J. C. (2009). Veto players in presidential regimes: institutional variables and policy change. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 29, 693–720.
- Pérez, M. J., Labiano, M., & Brusasca, C. (2010). Escala de Deseabilidad Social: Análisis psicométrico en muestra argentina. *Revista Evaluar*, 10(1). Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/revaluar/article/view/458>
- Pérez, N. (2009). La cuota mínima de participación política de las mujeres y las minorías étnicas en Costa Rica: Entre lo visible y lo no visible. *Revista Casa de la Mujer (Segunda Época)*, 15, 31–45.
- Peters, B. G. (2003). *El Nuevo Institucionalismo* (1ª). Barcelona: Gedisa, S.A.
- Picado Cozza, R. (2005, mayo 9). Carta de Televisora de Costa Rica S.A. a la Comisión Especial de Partidos Políticos.
- Picado León, H. (2007). Entre inercias y renegociaciones: Análisis de las elecciones presidenciales y legislativas costarricenses de 2006. *Revista de Derecho Electoral*, 3, 1–34.
- Picado León, H. (2008). La Negociación de la Reforma al Código Electoral costarricense. *Revista de Derecho Electoral*, 5, 1–33.
- Picado León, H. (2009). Diseño y Transformación de la gobernanza electoral en Costa Rica. *América Latina Hoy*, 51, 95–116.

- Picado León, H. (2016). *Diseño Institucional y Organismos Electorales: La Reforma Electoral Costarricense de 2009 en Perspectiva Comparada* (Tesis Doctoral). Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Picado León, H. (2018). *Reforma Electoral. Actores, procedimiento y discurso*. TSE-IFED.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251–267.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time. history, Institutions and Social analysis* (1ª). Princeton: Princeton University Press.
- Pignataro, A. (2017). Momento de decisión del voto en la era del desalineamiento: El caso de Costa Rica en 2014. *Time of Voting Decision in the Era of Dealignment: The Case of Costa Rica in 2014.*, 24(2), 409–434.
- Planteado grave problema del material electoral. (1953, julio 17). *La Prensa Libre*, p. 1.
- PLN acusa a Calderón de intervenir en campaña. (1994, enero 17). *La República*, p. 8.
- Policía mantuvo a raya a los manifestantes. (1970, enero 20). *La República*, p. 4.
- Policía no tolerará más desórdenes en Av. Central. (1982, enero 28). *La República*, p. 10.
- Poncela, A. M. F. (1995). Comportamiento electoral y acceso de las mujeres a la élite política. *Política y Cultura*, (5), 139–158.
- Power, T. J., & Garand, J. C. (2007). Determinants of invalid voting in Latin America. *Electoral Studies*, 26(2), 432–444. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2006.11.001>
- Presentadas denuncias. (1974, febrero 4). *Diario de Costa Rica*, p. 3.
- Prevención a los simpatizantes y amigos del Partido Acción Socialista. (1970, enero 21). *La República*, p. 7.
- Programa Estado de la Nación. (2016). *Vigesimo segundo informe del Estado de la Nación* (No. 22) (p. 434). San José: CONARE.

Prohíben más propaganda electoral. (1978, enero 31). *La República*, p. 34.

Propaganda ilícita. (1990, febrero 2). *La República*, p. 6.

Propaganda política aérea prohibida por el T.S.E. (1966, febrero 5). *La República*, p. 1 y 12.

Propone que el T.S.E. censure la propaganda de los partidos. (1966, febrero 1). *La República*, p. 20.

Proscrito el Comunismo. (1953, julio 15). *La Prensa Libre*, p. 2.

Proyecto Estado de la Nación. (2001). Auditoria sobre la Calidad de la Democracia.

CONARE.

Pruebas que vinculan a Vesco con L.A. Monge. (1978, enero 25). *La República*, p. 3.

Psicología liberacionista. (1990, enero 21). *La República*, p. 4.

¿Puede garantizar T.S.E. orden y libertad?, pregunta la U.N. (1970, enero 23). *La República*, p. 1 y 6.

PUSC protesta por repartos de materiales. (1990, enero 31). *La República*, p. 4.

PUSC reparte fórmula para engañar a la gente. (1990, enero 20). *La República*, p. 6.

Quesada, L. (1998a, febrero 6). Encuesta influyó en derrota. *La República*, p. 3.

Quesada, L. (1998b, febrero 7). PLN ofendido, PUSC confundido. *La República*, p. 4.

Quirós Navarro, B. (2017, diciembre 16). Fiscalía acusa de estafa al PLN. *Diario Extra*.

Recuperado de

<http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/349115/fiscal%C3%83%C2%ADa-acusa-de-estafa-al-pln->

Rahat, G. (2006). The Politics of Electoral Reform Abolition: The Informed Process of Israel's Return to Its Previous Electoral System. *Political Studies*, 54(1), 43–64.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2006.00565.x>

- Rahat, G. (2011). The Politics of Electoral Reform: The State of Research. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 21(4), 523–543.  
<https://doi.org/10.1080/17457289.2011.609618>
- Ramírez Altamirano, M. (2008). *Manual de procedimientos legislativos* (3ª). San José: Juricentro. Recuperado de  
[http://www.asamblea.go.cr/sd/Otras\\_publicaciones/Manual%20de%20Procedimientos%20Legislativos%203era%20Edicion,%202008.pdf](http://www.asamblea.go.cr/sd/Otras_publicaciones/Manual%20de%20Procedimientos%20Legislativos%203era%20Edicion,%202008.pdf)
- Ramírez Moreira, O., & Coto Grijalba, E. (2012). Legislación aprobada en las legislaturas 2010-2011 y 2011-2012: una reflexión respecto a la calidad de las leyes. *Revista Parlamentaria*, 19(2), 215–267.
- Ramos Martínez, R. (2001, marzo 29). Oficio 594-2001 DM del Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública, dirigido a la Comisión Especial de Reformas Electorales.
- Rangin, C. (2007). *La construcción de la investigación social: introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Rangin, C. (2008, septiembre). User's guide to Fuzzy-Set/Qualitative Comparative Analysis. Universidad de Arizona.
- Ratto, M. C. (2008). Eligiendo las reglas del juego. El nivel de competencia efectiva de las reformas electorales sub-nacionales argentinas, 1983-2005. En J. Abal Medina (Ed.), *Evaluando el Desempeño Democrático de las Instituciones Políticas Argentinas*. (pp. 59–85). Buenos Aires: Prometeo.
- Raventós Vorst, C. (2008). Balance del referendo del TLC en Costa Rica a la luz de la teoría de la democracia. *Revista de Ciencias Sociales*, III(121).

- Raventós Vorst, C., Fournier Facio, M. V., Fernández Montero, D., & Alfaro Redondo, R. (2014). *Respuestas ciudadanas ante el malestar con la política: Salida, voz y lealtad*. San José: EUCR.
- Raventós Vorst, C., & Ramírez Moreira, O. (2006). *Transición política y electoral en Costa Rica (1986-2006)*. Presentado en Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Santander. Recuperado de [https://halshs.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/103861/filename/Raventos\\_y\\_Ramirez.pdf](https://halshs.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/103861/filename/Raventos_y_Ramirez.pdf)
- Raventós-Vorst, C., Fournier-Facio, M. V., Ramírez-Moreira, O., Gutiérrez-Espeleta, A. L., & García-Fernández, J. R. (2005). *Abstencionistas en Costa Rica: ¿Quiénes son y por qué no votan?* (1ª). San José: IIDH/CAPEL : TSE. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/pdf/ified/abstencionismo.pdf>
- Regidor denuncia uso de plaza de Zapote. (1990, febrero 4). *La República*, p. 6.
- Renovación y Unificación protestan contra “partidismo” de Figueres. (1974, febrero 29). *La República*, p. 1.
- Renwick, A. (2010). *The Politics of Electoral Reform. Changing the Rules of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Retroactividad de la ley aplicable al “Progresista”. (1953, julio 16). *La Prensa Libre*, p. 1.
- Reynoso, D. (2014). Sistema electoral, número de partidos y tamaño del ganador en los municipios de la Provincia de Buenos Aires. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 8(1), 259–297.
- Rihoux, B. (2006). Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Systematic Comparative Methods: Recent Advances and Remaining Challenges for Social Science Research. *International Sociology*, 21(5), 679–706.  
<https://doi.org/10.1177/0268580906067836>

- Rivera, E., & Segnini, G. (2004a, abril 21). Presidente de la CCSS alquila casa de gerente de Fischel. *La Nación*. Recuperado de [http://www.nacion.com/ln\\_ee/ESPECIALES/ccss-fischel/n0421.html](http://www.nacion.com/ln_ee/ESPECIALES/ccss-fischel/n0421.html)
- Rivera, E., & Segnini, G. (2004b, mayo 5). Vargas impulsó compra de equipo por \$39,5 millones. *La Nación*. Recuperado de [http://www.nacion.com/ln\\_ee/ESPECIALES/ccss-fischel/n0505.html#nota1](http://www.nacion.com/ln_ee/ESPECIALES/ccss-fischel/n0505.html#nota1)
- Rodríguez Castillo, L. (2008). Neoinstitucionalismo en ciencia política. *Economía, sociedad y territorio*, 8(26), 549–560.
- Rodríguez Chang, R. (2005). Participación ciudadana en los poderes legislativos de Costa Rica y Guatemala: lecciones aprendidas. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, (33).
- Rodríguez, F. (2013). *Elecciones, campañas y sociedad* (Primera Edición). San José: FLACSO-Costa Rica. Recuperado de [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Costa\\_Rica/flacso-cr/20170704034353/pdf\\_183.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Costa_Rica/flacso-cr/20170704034353/pdf_183.pdf)
- Rodríguez, F., Espinosa, R., & Madrigal, J. (2005). El Final Del Bipartidismo En Costa Rica: Un Retrato Electoral 1994-2002. *Revista de Ciencias Sociales* (04825276), 109/110(3/4), 15–29.
- Rodríguez Saborío, M. V. (2001, mayo 28). Oficio N° 723-SM-2001 de la Municipalidad de Alajuela, dirigido a la Comisión Especial de Reformas Electorales.
- Rojas Bolaños, M. (2006). Costa Rica: Elecciones 2006: ¿Se debilita el bipartidismo. Presentado en Seminario sobre Elecciones en América Latina, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Rojas Bolaños, M. (2009). Elecciones y Referéndum: Un balance general. En M. Rojas Bolaños & M. Castro Ávila (Eds.), *Elecciones 2006 y Referéndum: Perspectivas diversas* (pp. 11–56). FLACSO-Costa Rica.
- Rojas Chaves, M. I. (2001, abril 16). Oficio OJ-037-2001 de la Procuraduría General de la República dirigida a la Comisión Especial de Reformas Electorales.
- Romero Pérez, J. E. (2015). Derecho Constitucional y reelección presidencial. Sentencia del tribunal constitucional n° 2771 del 2003. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (136), 123–160.
- Romzek, B. S., & Utter, J. A. (1997). Congressional legislative staff: Political professionals or clerks? *American Journal of Political Science*, 41(4), 1251.
- Rowan, J. P. (2005). The U.S.-Japan Security Alliance, ASEAN, and the South China Sea Dispute. *Asian Survey*, 45(3), 414–436. <https://doi.org/10.1525/as.2005.45.3.414>
- Saborío Elguezabal, F. (2009). *Las relaciones jurídicas entre la Asamblea Legislativa con el Tribunal Supremo de Elecciones, el Poder Ejecutivo y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia* (Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho). Universidad de Costa Rica, Sede de Occidente, San Ramón.
- Salazar Chavarría, B. (2015). *Levantamiento del veto presidencial: una potestad del Poder Ejecutivo intrínseca y limitada* (Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho). Universidad de Costa Rica, San Pedro.
- Salom, R. E. (2005, abril). Los procesos de corrupción y las perspectivas de la democracia en Costa Rica. *Nueva Sociedad*, 196, 48–60.
- Sánchez, A. (1994a, enero 29). Encuestas, pato de la fiesta electoral. *La República*, p. 4.
- Sánchez, A. (1994b, febrero 3). Hoy concluye la propaganda. *La República*, p. 6.

- Sánchez, A., & Martínez, L. (1994a, febrero 4). Abren causa contra Rodríguez por caso del bono educativo. *La República*, p. 8.
- Sánchez, A., & Martínez, L. (1994b, febrero 5). Liberación llama a defender el voto. *La República*, p. 10.
- Sánchez, J. D. (2014). La representación en el sistema electoral venezolano. *Provincia*, (32), 133–158.
- Sancho Castro, M. (2001, marzo 20). Nota del Partido Yunta Progresista Escazuqueña a la Comisión Especial de Reformas Electorales.
- Sarabia Ríos, C. (2014). Mujeres y participación política en el proceso electoral federal 2012 en Ciudad Juárez. *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 23(45), 112–139.
- Schick, F. (1992). *Hacer Elecciones: Una reconstrucción de la Teoría de la Decisión*. Barcelona: Gedisa, S.A.
- Schneider, C. Q., & Wagemann, C. (2010). Standards of Good Practice in Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Fuzzy-Sets. *Comparative Sociology*, 9(3), 397–418. <https://doi.org/10.1163/156913210X12493538729793>
- Se desata ola de gangsterismo político. (1958, febrero 7). *La República*, p. 1 y 10.
- Se dijo de gente armada en Villa Colón y Santa Ana. (1958, febrero 5). *La Prensa Libre*, p. 3.
- Seguridades sobre pureza de sufragios. (1966, febrero 9). *La República*, p. 1 y 4.
- Seis heridos en los acontecimientos políticos de ayer en Alajuela. (1953, julio 13). *La Prensa Libre*, p. 1.
- Seligson, M. A. (2002). Trouble in Paradise? The Erosion of System Support in Costa Rica, 1978-1999. *Latin American Research Review*, 37(1), 160–185.



- Sensacional discurso de Daniel Oduber. (1966, febrero 15). *La República*, p. 1 y 10.
- Sequeira, A. (2015, junio 9). Diputados tardan hasta 9 años en tramitar una ley. *La Nación*.  
Recuperado de <https://www.nacion.com/el-pais/politica/diputados-tardan-hasta-9-anos-en-tramitar-una-ley/H7RCJ6EL4JFSNIB3XXHBI4FYZE/story/>
- Sequeira Chinchilla, A. (2009, julio 22). Carlos Pérez tuerce al PLN para permitir más de una coalició. *La Prensa Libre*, p. 6.
- Sequeira Gamboa, C. (2001, marzo 29). Oficio S.M. 142-2001 del Consejo Municipal de Guácimo, dirigido a la Comisión Especial Mixta de Reformas Electorales.
- Serios desórdenes provocó el PASO. (1970, enero 20). *La República*, p. 4.
- Shapiro, S. E. (1994). Rhetoric as Ideology Critique: The Gadamer-Habermas Debate Reinvented. *Journal of the American Academy of Religion*, 62(1), 123–150.
- Shiratori, R. (1995). The Politics of Electoral Reform in Japan. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, 16(1), 79–94.
- Shubik, M. (1992). *Teoría de Juegos en las Ciencias Sociales. Conceptos y soluciones*. México DF: Fonde de Cultura Económica.
- Siavelis, P. M. (2006). Electoral Reform Doesn't Matter-or Does It? A Moderate Proportional Representation System for Chile. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 216–225.
- Sobrado González, L. A. (2005a). *La Justicia Electoral en Costa Rica* (1ª). San José: Investigaciones Jurídicas.
- Sobrado González, L. A. (2005b, junio 7). Oficio N° 3617-TSE-2005 del Tribunal Supremo de Elecciones, dirigido a la Comisión Especial de Reformas Electorales.
- Sobrado González, L. A. (2007). El Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista Estudios*, (20), 337–345.

- Sobrado González, L. A. (2014). *Elecciones y democracia*. San José: IFED/Fundación Konrad Adenauer, Costa Rica.
- Sobrado, L. (2009). La financiación de los partidos políticos. *Revista de Derecho Electoral*, 8(1), 1–43.
- Sobrado, L. (2011). La Financiación de los Partidos Políticos en Costa Rica. En P. Gutiérrez & D. Zovatto (Eds.), *Finaciamiento de los Partidos Políticos en América Latina* (1ª, pp. 225–256). México DF: 2.
- Sobrado, L. (2014a). El control del financiamiento político en Costa Rica: normas y mejores prácticas. *Revista de Derecho Electoral*, 17(1), 33–57.
- Sobrado, L. (2014b). *Elecciones y Democracia* (1ª). San José: IFED/Fundación Konrad Adenauer, Costa Rica.
- Sobrado, L., & Picado León, H. (2010). El nuevo Código Electoral costarricense. En D. Zovatto (Ed.), *Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México, desde la perspectiva comparada latinoamericana* (pp. 87–100). Estolcolmo: IDEA Internacional.
- Solano, M. G. (2001, abril 3). Nota comunicando el Acuerdo N° 2394-2001 del Consejo de la Municipalidad de Oreamuno.
- Solís Avendaño, M. (2008). *La institucionalidad ajena. Los años cuarenta y el fin de siglo*. San José: EUCR.
- Solórzano Gutiérrez, A. (2016). *Análisis de supervivencia de proyectos de ley, 2000-2016* (Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2016)) (p. 57). Costa Rica: CONARE. Recuperado de [https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/022/Fortalecimiento/Solorzano\\_2016.pdf](https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/022/Fortalecimiento/Solorzano_2016.pdf)

- Spalding, R. J. (2007). Civil Society Engagement in Trade Negotiations: CAFTA Opposition Movements in El Salvador. *Latin American Politics and Society*, 49(4), 85–114.
- Stack, D. (2013). Congressional Staff and Legislative Effectiveness. *Conference Papers -- Southern Political Science Association*, 1–25.
- Stokes, S. (2001). Patologías de la Deliberación. En J. Elster (Ed.), *La Democracia Deliberativa* (1ª, pp. 161–182). Barcelona: Gedisa, S.A.
- Straus, J. R. (2017). *Congressional Commissions: Overview, Structure, and Legislative Considerations* (p. 31). Washington DC: Congressional Research Service.  
Recuperado de <https://fas.org/sgp/crs/misc/R40076.pdf>
- ¿Sublevación? Simples rumores dice Valverde Vega. (1974, febrero 30). *La República*, p. 1 35.
- Thames, F. C. (2017). The Legislative Logic of Electoral Reform in Ukraine. *Europe-Asia Studies*, 69(4), 614–641.
- Therkelsen, A. R. (2011). Encounters with Philanthropic Information: Cognitive Dissonance and Implications for the Social Sector. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 22(3), 518–545.  
<https://doi.org/10.1007/s11266-010-9172-2>
- Treminio Sánchez, I. (2013a). Las reformas a la reelección presidencial en América Latina. *Estudios Sociológicos*, 31(91), 59–85.
- Treminio Sánchez, I. (2013b). *Llegaron para Quedarse... Los Procesos de Reforma de la Reelección Presidencial en América Latina 1999-2011* (Tesis Doctoral).  
Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Tribunal suspende cuñas a Liberación. (1978, enero 25). *La República*, p. 3.

TSE declara Presidente el lunes. (1974, febrero 5). *Diario de Costa Rica*, p. 5.

TSE desautoriza textos partidarios. (1974, febrero 24). *La República*, p. 3.

TSE desestima gestión del Republicano para cancelar fiscales generales. (1962, febrero 2).

*Diario de Costa Rica*, p. 1 y 14.

TSE destruye maniobra de los caldero-comunistas. (1962, febrero 2). *La República*, p. 1 y 2.

TSE dio voto de confianza a jefes de la Fuerza Pública. (1982, febrero 2). *La República*, p. 4.

TSE examinará mañana caso de la Imprenta Nal. (1986, enero 19). *La República*, p. 3.

TSE informa de la detención de Marcial Aguiluz. (1962, febrero 2). *La República*, p. 12.

TSE prohibió cuña de TV contra Laclé. (1986, enero 27). *La República*, p. 2.

TSE prohibió propaganda de la coalición Pueblo Unido. (1982, febrero 5). *La República*, p. 3.

TSE reafirmó que no permite grupos en la Avenida Central. (1982, enero 28). *La República*, p. 3.

T.S.E. se pronuncia sobre problemas de las sustituciones. (1958, febrero 1), pp. 1–2.

Tsebelis, G. (1995a). Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multi cameralism and multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25, 289–325.

Tsebelis, G. (1995b). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25(3), 289–325. <https://doi.org/10.2307/194257>

- Tsebelis, G. (1999). Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis. *The American Political Science Review*, 93(3), 591–608.  
<https://doi.org/10.2307/2585576>
- Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con Veto. Cómo funcionan las instituciones políticas* (1ª). México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Tsebelis, G. (2011). Veto player Theory and Policy Change: An Introducción. En T. König, G. Tsebelis, & M. Debus (Eds.), *Reform Processes and Policy Change. Veto Players and Decisión-Making in Modern Democracies* (1ª, p. 282). New York: Springer.
- Tula, M. I. (2015). Mujeres u política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia. *WOMEN AND POLITICS. A VIEW ON THE ADOPTION OF GENDER QUOTAS AND ITS EFFECT ON LATIN AMERICA AND COLOMBIA.*, (16), 9–33.
- Unidad denuncia ante TSE uso de dineros del Estado en propaganda. (1986, enero 24). *La República*, p. 12.
- Urbina, A. (2002, febrero 6). Guevara obtendría una curul. *La Nación*. Recuperado de [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2002/febrero/06/pais7.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2002/febrero/06/pais7.html)
- Urbina Mohs, S. (2002). El sistema de Elección de diputados de Costa Rica. En *Sistemas de elecciones parlamentarias y su relación con la gobernabilidad democrática en América Central y República Dominicana* (pp. 65–97). San José: IIDH.
- Valencia Escamilla, L. (2012). La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas. Recuperado el 12 de mayo de 2018, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63325382002>
- Valencia, L., & Pérez, L. (2014). El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario. *Actualidad Contable Faces*, 7(Enero-Junio), 85–95.

- Valerín Rodríguez, G. (2001, marzo 28). Oficio MCM-PE-196-00 del Instituto Nacional de Mujeres, dirigido a la Comisión Especial Mixta de Reformas Electorales. Oficio.
- Valverde, G. (2011). Certificados de cesión: algunas consideraciones sobre esta controvertida fuente de financiamiento partidario. *Revista de Derecho Electoral*, 11(1), 1–30.
- Valverde, L. (2006, febrero 14). TSE analiza cerca de 100 denuncias de anomalías en comicios. *La República*, p. 11.
- Vamos a elegir una fuerte fracción parlamentaria. (1990, enero 12). *Adelante*, p. 2.
- Vargas Céspedes, J. P. (2008). Gobierno dividido en los sistemas presidencialistas: oportunidades para la incidencia política. En V. Pallavicini, J. P. Vargas Céspedes (Ed.), *Gobierno dividido y oportunidades para la incidencia política en Costa Rica y el Salvador* (pp. 6–54). Fundación Carolina.
- Vargas Céspedes, J. P. (2018). *Pluralismo y Alternancia: El análisis de la República de Costa Rica, 1949-2014*. San José: CIHAC.
- Vargas Culler, J. (2007). Costa Rica: fin de una era política. *Revista de Ciencia Política*, Volumen Especial, 113–128.
- Vargas, E. (2006, agosto 14). Diputados excluyen del Código Electoral el voto preferente. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/el-pais/diputados-excluyen-del-codigo-electoral-el-voto-preferente/KBR5M24PTFAUVGCC3YIHL552PU/story/>
- Vargas Hernández, N. M. (2004). *Cambios en el Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos. Impacto discernibles en el desempeño legislativo y las relaciones Poder Ejecutivo-Poder Legislativo* (Décimo informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible). Programa Estado de la Nación-CONARE. Recuperado de [https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/010/Vargas\\_2004-3.pdf](https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/010/Vargas_2004-3.pdf)

- Vargas, J. P., & Petri, D. (2008). *Efectividad Parlamentaria. Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua*. San José: DEMUCA.
- Vargas Méndez, B. (2007). *Procedimientos parlamentarios: El Reglamento de la Asamblea Legislativa y propuestas de modificación frente al tema de la gobernabilidad democrática* (Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho). Universidad de Costa Rica, San José.
- Varios miles de votos nulos. (1966, febrero 8). *La República*, p. 1 y 15.
- Vehículos oficiales al servicio de Liberación. (1978, enero 25). *La República*, p. 22.
- Venegas, I. (2002, enero 18). PAC plantea dudas al TSE. *La Nación*. Recuperado de [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2002/enero/18/pais5.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2002/enero/18/pais5.html)
- Venegas, I. (2003, febrero 25). Desbandada enfracción del PAC. *La Nación*. Recuperado de [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2003/febrero/25/pais1.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2003/febrero/25/pais1.html)
- Vidal Correa, F. (2015). La participación política en México: entendiendo la desigualdad entre hombres y mujeres. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LX(223), 317–355.
- Villalobos, C. (2002, marzo 8). TSE afronta objeciones por conteo. *La Nación*. Recuperado de [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2002/marzo/08/pais8.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2002/marzo/08/pais8.html)
- Villalobos Corrales, L. G. (2009). *El derecho de participación de las fracciones minoritarias en los procedimientos parlamentarios de la Asamblea Legislativa* (Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho). Universidad de Costa Rica, San José.
- Virgin, S. G. (2017). Competing loyalties in electoral reform: An analysis of the U.S. electoral college. *Electoral Studies*, 49, 38–48.  
<https://doi.org/10.1016/j.electstud.2017.07.003>

- Vowles, J. (1995). The Politics of Electoral Reform in New Zealand. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, 16(1), 95–115.
- Wagemann, C., & Schneider, C. Q. (2010). Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Fuzzy-Sets: Agenda for a Research Approach and a Data Analysis Technique. *Comparative Sociology*, 9(3), 376–396.  
<https://doi.org/10.1163/156913210X12493538729838>
- Weberman, D. (2000). A New Defense of Gadamer's Hermeneutics. *Philosophy and Phenomenological Research*, 60(1), 45–65. <https://doi.org/10.2307/2653427>
- Weingast, B. R., & Katznelson, I. (2005). *Preferences and Situations : Points of Intersection Between Historical and Rational Choice In*. New York: Russell Sage Foundation. Recuperado de <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=e000xww&AN=1069691&lang=es&site=ehost-live>
- Weissert, C. S., & Weissert, W. G. (2000). State Legislative Staff Influence in Health Policy Making. *Journal of Health Politics, Policy & Law*, 25(6), 1121.
- Willis, E. J., & Seiz, J. A. (2012). The CAFTA Conflict and Costa Rica's Democracy: Assessing the 2007 Referendum. *Latin American Politics and Society*, 54(3), 123–156. <https://doi.org/10.2307/23321721>
- Wilson, B. M. (2007). Observación de las elecciones generales del 2006 en Costa Rica: un ensayo fotográfico. *Revista de Derecho Electoral*, (3), 1–14.
- Wilson, M. S., & White, J. T. (2010). Assessing the “gender gap” in New Zealand politics: The mediating effects of social dominance orientation in student and general population. *New Zealand Journal of Psychology*, 39(1), 38–44.



Wodak, R., & Meyer, M. (2003). *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona:

Gedisa, S.A.

Woshinsky, O. H. (2008). *Explaining Politics. Culture, Institutions, and Political Behavior*

(1ª). New York: Routledge.

Zúñiga Ramírez, C. A. (2006). *Gestión parlamentaria en Costa Rica 2005-2006*

*¿Democracia parlamentaria o democracia de procedimiento?* (Duodécimo informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible) (p. 45). Programa Estado de la Nación-CONARE.

Zúñiga Ramírez, C. A. (2012). Gestión parlamentaria en Costa Rica 2005-2006:

¿democracia parlamentaria o democracia de procedimiento. *Revista Parlamentaria*, 9, 89–142.

Zúñiga Ramírez, C. A. (2013). Innovación y liderazgo en el proceso parlamentario: el caso

de la discusión de la fecundación in vitro. *Anuario del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos*, 4, 10–55.